Mötesbok: KSNAU (2025-08-05)

Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott

Datum: 2025-08-05

Plats: Kommunstyrelsens sammanträdesrum

Kommentar:

Dagordning

Beslutsärenden

211/25 Upphandling: HVB vuxna - Förfrågningsunderlag 3

212/25 Upphandling: Kaffeautomater och kaffe - Antagande av leverantör 46

213/25 Upphandling: Taklyftar och traverser - Antagande av leverantör 73

214/25 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 93

215/25 Remiss: Umeå kommuns brottsförebyggande program 2026-2027 584

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 725

Till KS/KF

217/25 Motion 8/2024: Tecken- och skrivtolkning vid kommunfullmäktiges sammanträden 1492

218/25 Motion 15/2024: Gör ett omtag i belysningsfrågan; Mattias Larsson (C) 1507

219/25 Taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen 1518

220/25 Ändring av vägnamnen Blå vägen, Umeå/Holmsund 1529

221/25 Revidering av riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare 1534

222/25 Riktlinjer för Umeå kommuns kraftverksamhet 1545

223/25 Regler för elhandel 1552

224/25 Finans- och kraftrapport april 2025 1564

225/25 Finans- och kraftrapport maj 2025 1571

226/25 Finans- och kraftrapport juni 2025 1578

227/25 Svar på remiss: En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14) 1585

228/25 Svar på remiss: Utökad registerkontroll i utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter 1597

229/25 Svar på remiss: Avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur 1864

230/25 Svar på remiss: Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställnings-kommuner 1886

231/25 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare 1965

Information

232/25 Utvärdering av planeringsprocess inför 2026 2465

233/25 Översyn av policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet - Genomgång inkomna remisser och vägval implementering 2475

234/25 Ekonomisk rapport januari-maj 2025 2485

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-09

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00419

Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35

Förslag till beslut
Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott beslutar

att svara på remissen enligt gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens förslag till yttrande.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har fått rubricerad remiss för yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 4 augusti 2025. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har berett ärendet. Individ- och familjenämnden och jämställdhetsutskottet avstår från att yttra sig.

Regeringen har tillsatt en utredning med syfte att införa ett nytt system för bosättning av vissa nyanlända. Förslaget innebär att nuvarande bosättningslag med tillhörande förordningar upphävs och ersätts av en ny lag – Etableringsboendelagen – med tillhörande regelverk. Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet och skapa bättre planeringsförutsättningar för ett likvärdigt, flexibelt och långsiktigt hållbart system.

Yttrande
Umeå kommun är positiv till intentionen att skapa ett mer sammanhållet och förutsägbart mottagningssystem för kommuner. Ett behovsanpassat bosättningssystem kan ge bättre förutsättningar för integration i den aktuella anvisningskommunen, förutsatt att det sker i nära samverkan med utbildning, arbetsmarknadsinsatser och sociala stödstrukturer. I samband med detta vill Umeå kommun betona vikten av att ny lagstiftning inte blir ett verktyg för att begränsa mottagandet av resurssvaga grupper. Det är också avgörande att det införs statlig ersättning som täcker kommunens ansvar för etableringsboende under hela den föreslagna 36-månadersperioden.

Ett tydligt regelverk kan förenkla styrning och ansvarsfördelning, vilket är

positivt. Dock är det viktigt att genomförandet inte innebär ökad administrativ börda eller osäkerhet kring ansvar vid gränsfall, t.ex. när personer ordnar eget boende eller arbete i annan kommun.

Det är positivt att etableringsboendet ska ordnas inom anvisningskommunen, vilket tydliggör kommunens fulla ansvar för mottagandet och förhindrar att ansvaret överförs till en annan närliggande kommun. Dock framgår det inte av regleringen hur etableringsboendet ska utformas eller vilka kvalitetskrav som ska gälla för dessa boenden. Det är därför viktigt att införa vägledning eller minimikrav för boendestandard och att säkerställa att etableringsboenden genomgår lämplig uppföljning och kontroll. Detta bör kompletteras med tydliga riktlinjer för kommunens ansvar när det gäller uppföljning och stöd i bostadssökande. Vidare är det positivt att etableringsboenden undantas från det ordinarie besittningsskyddet, eftersom detta underlättar den hyresrättsliga hanteringen för kommunen när boendetiden på 36 månader löper ut.

Umeå kommun ser dock en risk att individer som saknar information, språkförmåga eller förståelse för systemet oavsiktligt förlorar sin rätt till boende. Hänsyn bör därför tas till socioekonomisk situation och andra omständigheter innan beslut om upphörande fattas, särskilt eftersom ett sådant beslut föreslås kunna överklagas till förvaltningsrätten för prövning. Det är mycket positivt att familjer och barn får prioritet i anvisningar och att barns bästa kan medföra överskridande av kommuntal. Detta är i linje med kommunens värdegrund och uppdrag. Men det är också viktigt att lyfta barns rätt till bostad och beakta det vid föräldrars bristande förmåga att exempelvis betala hyran för etableringsbostaden. Då det sociala skyddsnätet är begränsat sett till målgruppen och även det faktum att etableringsersättningen inte höjts sedan år 2010, vilket kan påverka möjligheterna att bidra till egen etablering i samhället. Vidare får förslaget även anses innebära potentiellt ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, då etableringsersättningen inte har justerats varpå den nyanlände ofta kräver kompletterande ekonomiskt stöd från kommunen. Det saknas således en samlad konsekvensbeskrivning av hur det föreslagna systemet påverkar kommunernas ekonomi, bostadsförsörjning och individens möjlighet till inträde på den ordinarie bostadsmarknaden.

Umeå kommun ser positivt på att Arbetsförmedlingen kan lämna rekommendationer om anvisningskommun utifrån arbetsmarknadsbehov. I detta bör beaktas mönstret där låg arbetslöshet ofta sammanfaller med bostadsbrist, särskilt i tillväxtregioner. Samtidigt skapar en stark arbetsmarknad bättre förutsättningar för etablering och långsiktig integration. Nämnden ser därför en risk att kommuner med lediga bostäder

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00419

men hög arbetslöshet tilldelas ett oproportionerligt stort mottagande, vilket kan försvåra målet om hållbar etablering och integration.

Avslutningsvis anser Umeå kommun att Etableringsboendelagen har potential att stärka kommunernas möjlighet till ett mer systematiskt och hållbart mottagande. Dock krävs en tydlig balans mellan kontroll och stöd i tillämpningen av villkorade rättigheter och i bedömningar som kan påverka individers boendesituation och etablering. Detta gäller särskilt familjer med barn.

Beslutsunderlag

Remissen
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens yttrande 2025-05-21, § 62.

Beslutet ska skickas till
a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till a.iu@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2025/00455 och remissinstansens namn.

Margaretha Alfredsson
stadsdirektör

Tomas Jakobsson
kommunsekreterare

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-05-21

§ 62
Diarienr: SK-2025/00280

Yttrande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar att ställa sig bakom remissyttrande gällande betänkandet *SOU 2025:35 Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända* enligt nedan.

Ärendebeskrivning

Regeringen har tillsatt en utredning med syfte att införa ett nytt system för bosättning av vissa nyanlända. Förslaget innebär att nuvarande bosättningslag med tillhörande förordningar upphävs och ersätts av en ny lag – *Etableringsboendelagen* – med tillhörande regelverk.

Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet och skapa bättre planeringsförutsättningar för ett likvärdigt, flexibelt och långsiktigt hållbart system.

Migrationsverket föreslås ta över ansvaret för att fastställa kommuntal, med hänsyn till ett antal fastställda kriterier. Familjer får förtur vid anvisningar, och barnets bästa får väga över de tilldelade kommuntalen.

Vid fördelning av nyanlända till kommunerna ska hänsyn tas till

- arbetsmarknadsförutsättningar
- bostadssituation efter etableringsperioden
- förekomst av utanförskapsområden
- kommunens önskemål

Nyanlända föreslås få rätt till etableringsboende i 36 månader, inom två månader efter beslut om anvisning. Rätten till boende är individuell och

kopplas till etableringsprogram. Det är däremot ingen skyldighet att bo i anvisningskommunen och etableringsbostaden medför ingen besittningsrätt, dvs ingen rätt att bo kvar i bostaden efter 36 månader. Kommunen kommer ges möjlighet att avsluta etableringsboendet i förtid om vissa villkor inte uppfylls. Exempelvis om personen inte bidrar till egen etablering eller vid misskötsel i boendet hyresrättsligt. Utöver detta ska kommunen erbjuda stöd till den nyanlända att söka egen bostad. Förslaget innebär att nya bestämmelserna träder ikraft 1 juli 2026 men börjar tillämpas 1 januari 2027.

Yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill inledningsvis påtala att den korta remisstid som lämnats, särskilt med hänsyn till att den infaller under sommarperioden, försvårar möjligheten att lämna ett välgrundat och förankrat yttrande. Detta gäller i synnerhet då flera närliggande utredningar är ute på remiss samtidigt, däribland *SOU 2025:53 Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper*. Det förstärker behovet av en samlad och samordnad bedömning.

Nämnden är positiv till intentionen att skapa ett mer sammanhållet och förutsägbart mottagningssystem för kommuner. Ett behovsanpassat bosättningssystem kan ge bättre förutsättningar för integration i den aktuella anvisningskommunen, förutsatt att det sker i nära samverkan med utbildning, arbetsmarknadsinsatser och sociala stödstrukturer. I samband med detta vill Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden betona vikten av att ny lagstiftning inte blir ett verktyg för att begränsa mottagandet av resurssvaga grupper. Det är också avgörande att det införs statlig ersättning som täcker kommunens ansvar för etableringsboende under hela den föreslagna 36-månadersperioden.

Ett tydligt regelverk kan förenkla styrning och ansvarsfördelning, vilket är positivt. Dock är det viktigt att genomförandet inte innebär ökad administrativ börda eller osäkerhet kring ansvar vid gränsfall, t.ex. när personer ordnar eget boende eller arbete i annan kommun.

Det är positivt att etableringsboendet ska ordnas inom anvisningskommunen, vilket tydliggör kommunens fulla ansvar för mottagandet och förhindrar att ansvaret överförs till en annan

närliggande kommun. Dock framgår det inte av regleringen hur etableringsboendet ska utformas eller vilka kvalitetskrav som ska gälla för dessa boenden. Det är därför viktigt att införa vägledning eller minimikrav för boendestandard och att säkerställa att etableringsboenden genomgår lämplig uppföljning och kontroll. Detta bör kompletteras med tydliga riktlinjer för kommunens ansvar när det gäller uppföljning och stöd i bostadssökande.
Vidare är det positivt att etableringsboenden undantas från det ordinarie besittningsskyddet, eftersom detta underlättar den hyresrättsliga hanteringen för kommunen när boendetiden på 36 månader löper ut. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser dock en risk att individer som saknar information, språkförmåga eller förståelse för systemet oavsiktligt förlorar sin rätt till boende. Hänsyn bör därför tas till socioekonomisk situation och andra omständigheter innan beslut om upphörande fattas, särskilt eftersom ett sådant beslut föreslås kunna överklagas till förvaltningsrätten för prövning.

Det är mycket positivt att familjer och barn får prioritet i anvisningar och att barns bästa kan medföra överskridande av kommuntal. Detta är i linje med kommunens värdegrund och uppdrag. Men det är också viktigt att lyfta barns rätt till bostad och beakta det vid föräldrars bristande förmåga att exempelvis betala hyran för etableringsbostaden. Då det sociala skyddsnätet är begränsat sett till målgruppen och även det faktum att etableringsersättningen inte höjts sedan år 2010, vilket kan påverka möjligheterna att bidra till egen etablering i samhället.
Vidare får förslaget även anses innebära potentiellt ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, då etableringsersättningen inte har justerats varpå den nyanlände ofta kräver kompletterande ekonomiskt stöd från kommunen. Det saknas således en samlad konsekvensbeskrivning av hur det föreslagna systemet påverkar kommunernas ekonomi, bostadsförsörjning och individens möjlighet till inträde på den ordinarie bostadsmarknaden.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på att Arbetsförmedlingen kan lämna rekommendationer om anvisningskommun utifrån arbetsmarknadsbehov. I detta bör beaktas mönstret där låg arbetslöshet ofta sammanfaller med bostadsbrist, särskilt i tillväxtregioner. Samtidigt skapar en stark arbetsmarknad bättre

förutsättningar för etablering och långsiktig integration. Nämnden ser därför en risk att kommuner med lediga bostäder men hög arbetslöshet tilldelas ett oproportionerligt stort mottagande, vilket kan försvåra målet om hållbar etablering och integration.

Avslutningsvis anser Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att Etableringsboendelagen har potential att stärka kommunernas möjlighet till ett mer systematiskt och hållbart mottagande. Dock krävs en tydlig balans mellan kontroll och stöd i tillämpningen av villkorade rättigheter och i bedömningar som kan påverka individers boendesituation och etablering. Detta gäller särskilt familjer med barn.

Beslutsunderlag

Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Beredningsansvariga

Helén Andersson, verksamhetschef
Anna Persson, utbildningsstrateg
Emma Steen, utbildningsjurist

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag och finner att nämnden beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.

Beslutet ska skickas till

ksdiarium@umea.se
Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00419.

Regeringskansliet

Remiss

2025-04-16
A2025/00455

Arbetsmarknadsdepartementet

Remiss av betänkandet Etableringsboendelagen – Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända (SOU 2025:35)

Remissinstanser

1. Arbetsförmedlingen
2. Barnombudsmannen
3. Bodens kommun
4. Borlänge kommun
5. Botkyrka kommun
6. Boverket
7. Burlövs kommun
8. Delegationen för migrationsstudier
9. Diskrimineringsombudsmannen
10. Filipstads kommun
11. Flyktinggruppernas riksråd, FARR
12. Folkbildningsrådet
13. Folkhälsomyndigheten
14. Funktionsrätt Sverige
15. Försäkringskassan
16. Förvaltningsrätten i Göteborg
17. Förvaltningsrätten i Stockholm
18. Gislaveds kommun
19. Gotland kommun

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

20. Göteborgs kommun
21. Hultsfreds kommun
22. Hyres- och arrendenämnden i Malmö
23. Hyres- och arrendenämnden i Sundsvall
24. Hyresgästföreningen
25. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
26. Institutet för mänskliga rättigheter
27. Integritetsskyddsmyndigheten
28. Jämställdhetsmyndigheten
29. Kammarrätten i Jönköping
30. Katrineholms kommun
31. Kramfors kommun
32. Kronofogdemyndigheten
33. Kungsbacka kommun
34. Landsorganisationen i Sverige, LO
35. Lessebo kommun
36. Lidingö kommun
37. Ljusnarsbergs kommun
38. Länsstyrelsen i Blekinge län
39. Länsstyrelsen i Dalarnas län
40. Länsstyrelsen i Gotlands län
41. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
42. Länsstyrelsen i Hallands län
43. Länsstyrelsen i Jämtlands län
44. Länsstyrelsen i Jönköpings län
45. Länsstyrelsen i Kalmar län
46. Länsstyrelsen i Kronobergs län
47. Länsstyrelsen i Norrbottens län
48. Länsstyrelsen i Skåne län
49. Länsstyrelsen i Stockholms län

50. Länsstyrelsen i Södermanlands län
51. Länsstyrelsen i Uppsala län
52. Länsstyrelsen i Värmlands län
53. Länsstyrelsen i Västerbottens län
54. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
55. Länsstyrelsen i Västmanlands län
56. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
57. Länsstyrelsen i Örebro län
58. Länsstyrelsen i Östergötlands län
59. Malmö kommun
60. Migrationsverket
61. Mittuniversitetet
62. Motala kommun
63. Myndigheten för delaktighet
64. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
65. Olofströms kommun
66. Pensionsmyndigheten
67. Region Blekinge
68. Region Gävleborg
69. Region Sörmland
70. Region Västerbotten
71. Rädda Barnen
72. Röda Korset
73. Sandvikens kommun
74. Skatteverket
75. Skellefteå kommun
76. Socialstyrelsen
77. Staffanstorps kommun
78. Statens skolverk
79. Statistiska centralbyrån

80. Stockholms kommun
81. Stockholms universitet, juridiska institutionen
82. Strömstads kommun
83. Svea hovrätt
84. Svenska kyrkan
85. Svenskt Näringsliv
86. Sveriges akademikers centralorganisation, Saco
87. Sveriges allmännytta
88. Sveriges Kommuner och Regioner, SKR
89. Sveriges stadsmissioner
90. Södertälje kommun
91. Tjänstemännens centralorganisation, TCO
92. Umeå kommun
93. UNHCR:s kontor för de nordiska och baltiska länderna
94. Uppsala kommun
95. Valdemarsviks kommun
96. Vänersborgs kommun
97. Västerås kommun
98. Västra Götalandsregionen
99. Åre kommun
100. Östra Göinge kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 4 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till a.iu@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2025/00455 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Johnsson
Rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Etableringsboendelagen

– ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända

Betänkande av Utredningen om
ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:35

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1203-6 (tryck)
ISBN 978-91-525-1204-3 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Persson

Regeringen beslutade den 15 februari 2024 att tillkalla en särskild utredare för att föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända.

Till särskild utredare utsågs fr.o.m. den 15 februari 2024 generaldirektören Mathias Wahlsten.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 23 april 2024 den kvalificerade handläggaren Sara Berggren (Arbetsförmedlingen), numera kanslirådet Amanda Björklund (Justitiedepartementet), experten Jens Carlander (Migrationsverket), enhetschefen Pernilla Ek (Länsstyrelsen Stockholm), kanslirådet Christine Johansson (Arbetsmarknadsdepartementet), utredaren Karin Perols (Sveriges Kommuner och Regioner) och kanslirådet Lisa Ståhlberg (Finansdepartementet).

Den kvalificerade handläggaren Jennica Alsén anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 18 mars 2024. Ämnesrådet Tomas Lindell anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 25 mars 2024. Departementssekreteraren Fredrik Lund anställdes som huvudsekreterare i utredningen fr.o.m. den 3 maj 2024. Utredaren Tomas Brandt anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 12 augusti 2024 på deltid.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända* (SOU 2025:35).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2025

Mathias Wahlsten

Fredrik Lund
Jennica Alsén
Tomas Brandt
Tomas Lindell

Innehåll

Begrepp och förkortningar 19

Sammanfattning 23

Summary 29

1 Författningsförslag 37

1.1 Förslag till lag om etableringsboende för vissa nyanlända 37

1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 42

1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning 45

1.4 Förslag till förordning om etableringsboende för vissa nyanlända 46

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 56

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar 60

1.7 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning 63

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner 64

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare 65

2 Utredningens uppdrag och genomförande 67

2.1 Utredningens direktiv 67
2.1.1 Större kommunalt inflytande och goda planeringsförutsättningar 67
2.1.2 Ett flexibelt och långsiktigt hållbart system 68
2.1.3 Enhetligt och likvärdigt mottagande 68
2.1.4 Tydligare krav på nyanlända 69
2.1.5 Målgrupp för ett nytt system för bosättning 69
2.1.6 Fördelning av antalet nyanlända mellan kommuner 69
2.1.7 Anvisningsförfarandet 70
2.1.8 En nationell modell med etableringsboende 71
2.1.9 Statlig ersättning till kommuner 72

2.2 Uppdragets genomförande 72

2.3 Betänkandets disposition 73

3 Sveriges flyktingmottagande 75

3.1 Regelverket för mottagande och bosättning har reformerats genom åren 76
3.1.1 1985: Lokalt mottagande och jämnare fördelning 76
3.1.2 1994: Större möjlighet till eget boende under asyltiden 78
3.1.3 2010: Arbetsförmedlingen övertar delar av bosättningsuppdraget 79
3.1.4 2016: Kommuner blir skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning 80
3.1.5 2020: Begränsning av asylsökandes möjlighet till eget boende i vissa områden 80

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3.1.6 2025: Alla asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende ... 81

3.2 Antalet kommunmottagna flyktingar har varierat stort över tid ... 81
3.2.1 Fördelning över landet ... 83

3.3 Det integrationspolitiska målet ... 86

4 Gällande rätt och tillämpning ... 87

4.1 Tre olika förfaranden för anvisning ... 87
4.1.1 För vilka utlänningar används förfarandet för anvisning i bosättningslagen? ... 87
4.1.2 För vilka utlänningar används förfarandena för anvisning i LMA? ... 89

4.2 Fördelning av anvisningar mellan kommunerna i de tre olika anvisningssystemen ... 90
4.2.1 Förfarandet för fördelning av nyanlända enligt bosättningslagen ... 91
4.2.2 Förfarandet för fördelning av personer med tillfälligt skydd enligt LMA ... 95
4.2.3 Förfarandet för fördelning av ensamkommande barn enligt LMA ... 97

4.3 Anvisningsförfarandet i de tre olika anvisningssystemen ... 98
4.3.1 Anvisningsförfarande vid anvisning av nyanlända enligt bosättningslagen ... 98
4.3.2 Anvisningsförfarande vid anvisning av tillfälligt skyddsbehövande enligt LMA ... 100
4.3.3 Anvisningsförfarande vid anvisning av ensamkommande barn enligt LMA ... 101

4.4 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av vissa nyanlända ... 101
4.4.1 Schablonersättningar ... 101
4.4.2 Ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård ... 103

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

4.4.3 Ersättning för att skapa beredskap och mottagningskapacitet ... 104

4.5 Ersättning till nyanlända ... 104
4.5.1 Ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ... 104
4.5.2 Ekonomiskt bistånd enligt SoL ... 109
4.5.3 Socialförsäkringsförmåner ... 109

5 Erfarenheter av nuvarande regelverk för bosättning och andra relevanta erfarenheter ... 111

5.1 När Arbetsförmedlingen ansvarade för delar av bosättningen ... 111

5.2 Nuvarande fördelningsförfarande ... 113
5.2.1 Samverkan är centralt ... 113
5.2.2 Migrationsverkets fördelningsmodell har stor betydelse ... 114
5.2.3 Migrationsverket utformar fördelningsmodellen ... 115
5.2.4 Vikten av att beakta arbetsmarknaden i fördelningsmodellen ... 116
5.2.5 Bostadssituationen är viktig men svår att beakta ... 117
5.2.6 Kommunerna har lågt inflytande över kommuntalen och det saknas flexibilitet ... 118
5.2.7 Vissa kommuner vill ta emot fler nyanlända och andra färre ... 119

5.3 Nuvarande anvisningsförfarande ... 119
5.3.1 Kommunens planeringsförutsättningar ... 119
5.3.2 Migrationsverket tar om möjligt hänsyn till individuella förutsättningar ... 121
5.3.3 Kommunerna har litet inflytande över vilka nyanlända som tas emot ... 122
5.3.4 Brister i bosättningsunderlaget ... 122
5.3.5 Avbrott i anvisningarna ... 123
5.3.6 Ledtider i anvisningsförfarandet ... 124

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

5.4 Nyanländas bostadssituation efter anvisning 127
5.4.1 Bosättningslagen tycks inte ha haft någon större påverkan på kommunernas bostadsplanering 128
5.4.2 Kommunernas möjligheter att erbjuda bostäder till nyanlända har förbättrats 129
5.4.3 Vissa kommuner erbjuder ett långsiktigt boende medan andra erbjuder ett tillfälligt 129
5.4.4 Kommunernas strategier för att ordna bostäder till de nyanlända 133
5.4.5 Nyanländas boende och dess betydelse för integration 135
5.4.6 Nyanländas flyttmönster efter anvisning 138
5.4.7 Kötider och inkomstkrav 141

5.5 Kommunernas stöd till nyanlända för att hitta bostad 142
5.5.1 Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun 143

5.6 Incitament att bidra till sin etablering 144
5.6.1 Effekter av sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet ... 144
5.6.2 Återkallelser av etableringsprogrammet 146

6 Utgångspunkter för utredningens förslag 147

6.1 Övergripande utgångspunkter 147
6.1.1 Det övergripande målet är att integrationen ska fungera bättre 147
6.1.2 Flera delar av dagens bosättningssystem bör bibehållas 148
6.1.3 Ett flexibelt system ska samtidigt vara tydligt och säkerställa det totala mottagandebehovet 148
6.1.4 Att så många kommuner som möjligt ska ha ett mottagande är inte en utgångspunkt ... 149

6.2 Utgångspunkter för vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner 150
6.2.1 Förutsättningarna för integration ska avgöras genom kommunens önskemål och ett antal givna kriterier 150

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

6.2.2 Förutsättningarna att ordna etableringsboenden ska beaktas inom ramen för kommunernas önskemål ... 151

6.3 Utgångspunkter för hur fördelningen av nyanlända mellan kommuner ska fastställas ... 153
6.3.1 Kommunernas önskemål ska beaktas tidigt i fördelningsprocessen ... 153
6.3.2 Kommunernas önskemål ska hanteras separat från de givna kriterierna ... 153

6.4 Utgångspunkter för etableringsboende ... 153
6.4.1 Ramar för utformningen av etableringsboende ... 153
6.4.2 Ett villkorat etableringsboende ska inte i onödan bidra till en otrygg bostadssituation ... 154
6.4.3 Kontrollen av villkoren ska stå i proportion till de förväntade effekterna ... 154

7 En ny lag och en ny förordning om etableringsboende för vissa nyanlända ... 155

7.1 Nya författningar ... 155

7.2 Vad ska regleras i lagen respektive förordningen? ... 157

7.3 Tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar ... 160
7.3.1 Nuvarande ordning ... 160
7.3.2 Skälen för nuvarande tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar ... 161
7.3.3 Förändringar i närliggande regelverk medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen ... 162
7.3.4 Bestämmelserna om tillämpningsområde ska kompletteras ... 165
7.3.5 Bestämmelsen om prioritering ska anpassas ... 171

8 Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ... 177

8.1 Vilka kriterier ska beaktas vid fördelningen? ... 177
8.1.1 Nuvarande ordning ... 178
8.1.2 Merparten av nuvarande kriterier ska behållas ... 178

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

8.1.3 Nya kriterier ... 179
8.1.4 Samtliga kriterier ska följa av lagen ... 185

8.2 Statistiskt underlag ... 186
8.2.1 Nuvarande ordning ... 186
8.2.2 Arbetsförmedlingen och Boverket ska tillhandahålla underlag ... 186

8.3 Fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning ... 187
8.3.1 Nuvarande ordning ... 188
8.3.2 Regeringen ska fastställa antalet nyanlända som får omfattas av anvisning ... 188
8.3.3 Länstal ska inte längre fastställas ... 190
8.3.4 Migrationsverket ska beräkna mottagningsbehovet ... 190

8.4 Fördelningsförfarande ... 192
8.4.1 Fördelningen sker i flera steg ... 192
8.4.2 En uppdaterad fördelningsmodell ... 194
8.4.3 Ett tak för kommuner som önskar en ökad tilldelning ... 201
8.4.4 Justering av utfallet från fördelningsmodellen efter kommunernas önskemål ... 207
8.4.5 Beslut om kommuntal ... 216
8.4.6 Revidering av kommuntal ... 217
8.4.7 Fördelningen av kvotflyktingar ska inte särregleras ... 221
8.4.8 Samordning med fördelningen av anvisningar enligt LMA ... 222

9 Anvisningsförfarandet ... 225

9.1 Beslut om anvisning ... 225
9.1.1 Nuvarande ordning ... 225
9.1.2 Migrationsverket beslutar vilken kommun som är skyldig att ta emot en nyanländ ... 225

9.2 Möjlighet att beakta barnets bästa ... 226
9.2.1 Nuvarande ordning ... 226

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.2.2 Kommuntalen får överskridas om det är nödvändigt för att beakta barnets bästa 227

9.3 Avbrutna anvisningar 228
9.3.1 Nuvarande ordning 229
9.3.2 Avbrutna anvisningar får ersättas med en anvisning som omfattar en annan nyanländ 229

9.4 Fördelning av anvisningar under året 230
9.4.1 Nuvarande ordning 230
9.4.2 Migrationsverket ska ta fram en prognos över mottagandet per kommun 231

9.5 Förtur i anvisningsförfarandet 233
9.5.1 Nuvarande ordning 233
9.5.2 Ärenden som ska ha förtur 233

9.6 Tidsfrister för mottagande 235
9.6.1 Nuvarande ordning 235
9.6.2 Nuvarande tidsfrister ska behållas 235

9.7 Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna för att främja mottagandet 237
9.7.1 Nuvarande ordning 238
9.7.2 Inget behov av att anmäla tillgängliga bostäder .. 238

9.8 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket 239
9.8.1 Nuvarande ordning 239
9.8.2 Uppgiftsskyldigheten ska preciseras och utvidgas 239

9.9 Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisning 241
9.9.1 Nuvarande ordning 242
9.9.2 Skäl för och emot att beakta var enskilda kvotflyktingar kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning 242
9.9.3 Arbetsförmedlingen ska lämna en rekommendation om lämpliga anvisningskommuner 247

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.9.4 Bestämmelserna om kartläggning av kvotflyktingar ska införas i etableringsboendeförordningen ... 250

9.10 Överklagande ... 251
9.10.1 Nuvarande ordning ... 251
9.10.2 Migrationsverkets beslut om anvisning eller kommuntal ska inte kunna överklagas ... 251

10 Etableringsboende ... 255

10.1 En skyldighet för kommuner eller en rättighet för nyanlända? ... 255

10.2 Kommunerna ansvarar för att ordna etableringsboende ... 256
10.2.1 Anvisningskommunen får inte ordna ett etableringsboende i en annan kommun ... 256
10.2.2 Undantag när boende ordnas med stöd av annan författning ... 259
10.2.3 Det bör inte regleras var i anvisningskommunen ett etableringsboende får lokaliseras ... 260

10.3 Nyanlända har en tidsbegränsad rätt till etableringsboende ... 261

10.4 En nyanländ som ordnar sin egen bostad behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen ... 265

10.5 Rätten till etableringsboende och hyreslagen ... 268
10.5.1 Allmänt om hyreslagen ... 269
10.5.2 Besittningsskydd ... 270
10.5.3 Avstående från besittningsskydd ... 272
10.5.4 Inget besittningsskydd för etableringsboenden ... 273

10.6 Rätten till etableringsboende kan i vissa fall upphöra i förtid ... 274
10.6.1 Om den nyanländes hyresrätt förverkats ... 275
10.6.2 Om den nyanlände inte aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet ... 276

10.7 Ingen rätt till etableringsboende när boende ordnas med stöd av annan författning ... 287

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10.8 Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen 288
10.9 Överklagande 290

11 Förslag om stöd, information och uppföljning 293

11.1 Kommuner ska erbjuda stöd i att söka bostad 293
11.2 Kommunerna ska informera om rätten till etableringsboende 294
11.3 Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende 298
11.3.1 Nuvarande ordning 298
11.3.2 Länsstyrelsernas uppföljningsskyldighet ska utökas 298

12 Sekretess 301

12.1 Befintliga sekretessbestämmelser för uppgifter som lämnas ut eller tas emot 301
12.1.1 Uppgifter som lämnas av Migrationsverket 303
12.1.2 Uppgifter som lämnas av Arbetsförmedlingen ... 303
12.1.3 Uppgifter som lämnas av kommuner 304
12.2 Sekretessbrytande bestämmelser 305
12.3 Det behövs inga kompletterande sekretessbestämmelser 305
12.3.1 Uppgifter som lämnats till kommuner 306
12.3.2 Uppgifter som lämnats till Arbetsförmedlingen 307
12.3.3 Uppgifter som lämnats till Migrationsverket 308

13 Behandling av personuppgifter 309

13.1 Vilka personuppgifter kommer att behandlas? 310
13.2 Rättslig grund och behandling av känsliga personuppgifter 311
13.2.1 Rättslig grund 312
13.2.2 Behandling av känsliga uppgifter 317

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

13.3 Kompletterande bestämmelser om hur personuppgifter från Arbetsförmedlingen får lämnas 319

13.4 Intrånget i den personliga integriteten är motiverat och proportionerligt 322

14 Finns det behov av sanktioner mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter? 327

15 Justeringar av den statliga ersättningen till kommuner. 331

15.1 Nuvarande ordning 332

15.2 Kommunerna ska ersättas för nya uppgifter 332

15.3 Beräkning av kostnader för kommunernas tillkommande uppgifter 334

16 Följdändringar 337

16.1 Hänvisningar till bosättningslagen och bosättningsförordningen ska ersättas 337

16.2 Övriga följdändringar 338

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 341

17.1 Ikraftträdande 341

17.2 Övergångsbestämmelser 342

18 Konsekvensutredning 345

18.1 Utgångspunkter för konsekvensutredningen 345

18.2 Konsekvenser för integration 346

18.2.1 Beaktandet av kommunernas önskemål i fördelningen kan påverka förutsättningarna för integration både positivt och negativt 346

18.2.2 Beaktandet av bostadssituationen i fördelningen av nyanlända kan få såväl positiva som negativa konsekvenser för integrationen 347

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.2.3 Positiva effekter för integrationen av att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap beaktas i fördelningen .. 349
18.2.4 Bättre matchning mellan enskilda kvotflyktingar och kommuner 349
18.2.5 Begränsad effekt av ett villkorat etableringsboende 350
18.2.6 En reglerad tidsbegränsning av boendet innebär att den sekundära omfördelningen av nyanlända institutionaliseras 354

18.3 Konsekvenser för enskilda 355
18.3.1 Rätten till etableringsboende ger ökad likvärdighet de första tre åren efter anvisning..... 355
18.3.2 Nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende kommer fortsatt variera kraftigt över landet..... 355

18.4 Konsekvenser för jämställdhet 357
18.4.1 Beaktandet av kommunernas önskemål kan bidra till ett mer organiserat mottagande..... 358
18.4.2 Beaktandet av bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap 358
18.4.3 Kartläggning av kvotflyktingar 359
18.4.4 En individuell rätt till etableringsboende ger kvinnor och män större egenmakt 360
18.4.5 Ett villkorat etableringsboende kan öka framför allt kvinnors deltagande i arbetsmarknadspolitiska program..... 360
18.4.6 Ett tidsbegränsat boende påverkar kvinnor mer negativt än män..... 361
18.4.7 Övriga konsekvenser för jämställdhet..... 362

18.5 Konsekvenser för barn och unga..... 362
18.5.1 Förtur i anvisningsförfarandet 362
18.5.2 Möjligheten att beakta barnets bästa 362
18.5.3 Barn har en individuell och ovillkorlig rätt till etableringsboende..... 363

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.5.4 Det kommer fortsatt vara särskilt svårt för barnfamiljer att hitta ett långsiktigt boende .. 363

18.6 Konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden 364
18.6.1 Kommuner med områden med problem kopplat till utanförskap bör få en lägre tilldelning av nyanlända 364
18.6.2 Ett tidsbegränsat boende kan bidra till utanförskap 365

18.7 Konsekvenser för statens finanser 365
18.7.1 Migrationsverket 365
18.7.2 Arbetsförmedlingen 370
18.7.3 Länsstyrelserna 373
18.7.4 Boverket 375
18.7.5 Övriga myndigheter 376
18.7.6 Justering av statliga ersättningar 376

18.8 Konsekvenser för kommuner 377
18.8.1 Fördelningsförfarandet 377
18.8.2 Anvisningsförfarandet 384
18.8.3 Etableringsboende 387
18.8.4 Nya obligatoriska uppgifter för kommunen 392

18.9 Övriga konsekvenser 394
18.9.1 Kapacitet och beredskap i mottagandet 394
18.9.2 Förekomsten av aktiv medverkan till bosättning i en annan kommun 394
18.9.3 Förenlighet med internationella åtaganden 395
18.9.4 Behov av informationsinsatser 396
18.9.5 Ingen ökad tilldragning av asylsökande till Sverige 396
18.9.6 Konsekvenser för miljö och klimat 397
18.9.7 Konsekvenser för företag 397

19 Författningskommentar 399

19.1 Förslaget till lag om etableringsboende för vissa nyanlända 399

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

19.2 Förslaget till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 416

Referenser 419

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:22 433

Bilaga 2 Migrationsverkets nuvarande fördelningsmodell 449

Bilaga 3 Antal nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023 451

Bilaga 4 Anpassningar med anledning av förslag lämnade av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande 459

Begrepp och förkortningar

Asylboende Alla boenden som Migrationsverket eller en kommun ordnar enligt LMA (tidigare anläggningsboende eller förläggning).

Barnkonventionen FN:s konvention om barnets rättigheter.

Bostadsmarknadsenkäten Boverkets årliga undersökning som riktar sig till landets 290 kommuner.

Bosättningsförordningen Förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Bosättningslagen Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Bosättningsunderlag Den sammanställning av information om varje nyanländ som används för att bedöma och fatta beslut om anvisningskommun samt för att underlätta anvisningskommuners mottagande.

Dataskyddsförordningen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Dataskyddslagen Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Ensamkommande barn Barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Etableringsboendeförordningen Den föreslagna förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Etableringsboendelagen Den föreslagna lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Etableringsförordningen Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Etableringslagen Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Etableringsprogrammet Det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som regleras i etableringsförordningen.

Europakonventionen Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Hyreslagen 12 kap. jordabalken (1970:994).

Jobb- och utvecklingsgarantin Det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin som regleras i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Jobbgarantin för ungdomar Det arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgaranti för ungdomar som regleras i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Kommunersättningsförordningen Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Kompletteringsförordningen Förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Kvotflykting En person som har flytt från sitt land och som har blivit utvald av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett annat land. En kvotflykting som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska enligt 5 kap. 2 § UtlL beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

LMA Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Massflyktsdirektivet Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

OSL Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Person med tillfälligt skydd En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. En sådan utlänning kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. UtlL.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Samverkansdelegationen Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, länsstyrelsernas, Migrationsverkets och SKR:s gemensamma forum för att underlätta samverkan kring asylsökandes och nyanländas mottagande och etablering i arbets- och samhällslivet.

SCB Statistiska centralbyrån.

Sfi Svenska för invandrare.

SKR Sveriges Kommuner och Regioner.

Skyddsgrundsförordnigen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

SoL Socialtjänstlagen (2001:453).

UtlL Utlänningslagen (2005:716).

Vidarebosättning Uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande som befinner sig i tredje land till Sverige. Vidarebosättningsprocessen börjar när ett ärende presenteras för Migrationsverket av UNHCR, en svensk utlandsmyndighet eller en internationell tribunal eller domstol. Processen avslutas när individen anländer till Sverige och tas emot av en kommun vid flygplatsen.

Sammanfattning

Utredningen har fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet av nyanlända och skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande i kommunerna. På så sätt menar regeringen att integrationen av nyanlända kan fungera bättre.

I detta betänkande redovisar utredningen sina förslag.

Ny lag och förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

Den nuvarande bosättningslagen med tillhörande förordningar ska upphöra att gälla och ersättas av lagen och förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända (etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen). Ett flertal bestämmelser överförs från de nuvarande författningarna till de nya.

Etableringsboendelagen får samma tillämpningsområde som den nuvarande bosättningslagen. En komplettering görs dock i syfte att säkerställa att nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall ska fortsätta att omfattas av den nya lagen trots att giltighetstiden för tillståndet löpt ut.

Till skillnad mot vad som gäller i dag innebär utredningens förslag att nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som anvisats till kommuner enligt LMA inte ska anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Om dessa nyanlända bor kvar i ett boende som kommunen ordnat efter anvisningen enligt LMA ska de i stället automatiskt få rätt till etableringsboende när de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Bestämmelserna om anvisningsförfarandet och rätten till etableringsboende ska dock tillämpas först från och med den 1 januari 2027.

Hur ska antalet nyanlända fördelas mellan kommunerna?

Bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska påverka fördelningen

Migrationsverket ska likt i dag ta fram en fördelningsmodell som fördelar nyanlända mellan kommunerna utifrån ett antal givna kriterier. Utredningen bedömer att nuvarande kriterier för fördelning är ändamålsenliga och föreslår därför att de ska behållas. De nuvarande kriterierna är kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, kommunens befolkningsstorlek, kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn, omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen samt omfattningen av utlänningar som sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som inte är folkbokförda som vistas i kommunen.

Därutöver föreslår utredning att det i fördelningen ska tas hänsyn till förutsättningarna för en nyanländ att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när perioden med rätt till etableringsboende löpt ut.

Utredningen föreslår också att det i fördelningen av nyanlända ska tas hänsyn till förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

De nya kriterierna bör bidra till att nyanlända anvisas till kommuner med relativt goda förutsättningar för integration. En risk är dock att beaktandet av bostadssituationen gör att arbetsmarknadsperspektivet får mindre genomslag i fördelningen av nyanlända, vilket kan få negativa konsekvenser för integrationen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommunerna ges möjlighet att önska hur många nyanlända de ska ta emot

Kommunerna ges möjlighet att påverka hur många nyanlända de ska ta emot genom att ange ett önskat kommuntal. I det fall det finns kommuner som önskar ta emot fler nyanlända samtidigt som det finns kommuner som önskar ta emot färre ska en omfördelning ske. På så sätt får kommunerna ett ökat inflytande över fördelningen.

En begränsning föreslås dock när det gäller hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas. Begränsningen sker genom att Migrationsverket med beaktande av givna kriterier årligen beräknar ett kommuntak för varje kommun.

Någon motsvarande begränsning när det gäller hur många färre nyanlända en kommun får tilldelas i förhållande till utfallet från fördelningsmodellen föreslås inte.

Migrationsverket beslutar om kommuntal

Den nuvarande ordningen, där regeringen fastställer länstal, frångås och fördelningen ska enbart utgå från kommunnivå. På så sätt ökar flexibiliteten i systemet och ett ökat kommunalt inflytande möjliggörs. Som en konsekvens av detta överförs ansvaret för att besluta om kommuntal från länsstyrelserna till Migrationsverket. Länsstyrelserna har dock fortsatt en viktig roll i det nya bosättningssystemet, bland annat eftersom de ska sammanställa kommunernas önskemål och föra dialog med kommunerna om mottagandet av nyanlända.

Hur ska anvisning av enskilda nyanlända till kommunerna gå till?

Nuvarande anvisningsförfarande är i stora delar ändamålsenligt

Migrationsverket ska även fortsättningsvis ansvara för att anvisa kommuner att ta emot enskilda nyanlända och kommunerna ska vara skyldiga att ta emot en nyanländ som omfattas av en anvisning.

Utredningen föreslår också att de nuvarande tidsfristerna mellan anvisningsbeslut och mottagande i kommunen ska behållas.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Ett stärkt barnperspektiv

Barn som genomgått en asylprocess eller vistats i ett flyktingläger är på många sätt särskilt utsatta, och det är därför viktigt att tiden mellan uppehållstillstånd och mottagandet i en kommun inte blir onödigt lång. Utredningen föreslår därför att ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

I syfte att säkerställa att barn kan förenas med sina anhöriga ska också kommuntalen få överskridas om det är nödvändigt för att kunna beakta barnets bästa.

Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisning och i vissa fall föreslå lämpliga anvisningskommuner

Arbetsförmedlingen ska kartlägga vissa kvotflyktingar innan anvisning. I de fall Arbetsförmedlingen bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna beaktas. Vid bedömningen ska även tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

Förslaget förväntas bidra till att kvotflyktingars kompetens bättre tas tillvara och till att förbättra kvotflyktingars förutsättningar att etableras på arbetsmarknaden.

Hur ska en nationell modell med etableringsboende utformas?

Kommunerna ansvarar för att ordna ett etableringsboende

En ny modell med etableringsboende för vissa nyanlända införs. Förslaget innebär att kommunerna ansvarar för att ordna ett etableringsboende för nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen och för vissa nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA. Det uppställs inga krav på vilken typ av boendelösning en kommun ska ordna. Det är därmed upp till kommunen att avgöra hur ansvaret ska fullgöras i ett enskilt fall. Det

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ska dock inte vara möjligt för en kommun att fullgöra sin skyldighet genom att ordna ett etableringsboende i en annan kommun.

Nyanlända har rätt till etableringsboende i 36 månader

Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen och vissa nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA har i normalfallet rätt till etableringsboende i 36 månader.

Att en nyanländ har rätt till etableringsboende innebär inte att den nyanlände är tvungen att bo i det boende anvisningskommunen ordnar. En nyanländ som har rätt till etableringsboende har därmed möjlighet att ordna en egen bostad i anvisningskommunen eller var som helst i landet. En nyanländ som ordnar sin egen bostad behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen.

I syfte att öka chansen för den nyanlände att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden efter att rätten till etableringsboende löpt ut, föreslår utredningen att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Utredningens förslag innebär att kommunernas mottagande av nyanlända blir mer enhetligt och likvärdigt. Att nyanlända endast erbjuds ett boende under en begränsad period kan, på samma sätt som i dag, innebära sämre förutsättningar för integration, inte minst för kvinnor och barnfamiljer som har särskilt svårt att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Rätten till etableringsboende är villkorad och kan upphöra i förtid

En nyanländ som inte aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet kan förlora sin rätt till etableringsboende.

Anvisningskommunen får i vissa fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. Det gäller om en nyanländ som fyllt 20 år utan godtagbara skäl inte är anvisad till etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar, eller har fått sin anvisning till något av dessa program återkallad.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Anvisningskommunen får också besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände skiljts från den bostad kommunen ordnat på grund av att hyresrätten förverkats med stöd av bestämmelser i jordabalken.

Anvisningskommunen ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende och om de villkor som gäller.

Kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett villkorat etableringsboende innebär att kraven på de nyanlända skärps och att incitamenten för att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ökar.

Summary

The Inquiry has been tasked by the Government to propose a new system for the settlement of certain newly arrived immigrants. The aim is to give the municipalities more influence over the reception of newly arrived immigrants and create good conditions for their equitable, uniform and flexible reception in the municipalities. The Government believes that this will streamline the integration of newly arrived immigrants. The Inquiry's proposals are presented in this report.

New Act and Ordnance on introduction housing for certain newly arrived immigrants

The current Settlement Act and associated ordnances should no longer apply, and instead be replaced by laws and regulations on introduction housing for certain newly arrived immigrants (the Introduction Housing Act and Introduction Housing Ordnance). Several provisions would be transferred from the current statutes to the new ones.

The Introduction Housing Act would have the same scope as the current Settlement Act. However, a supplement would be added to ensure that newly arrived immigrants with temporary residence permits will, in certain cases, continue to be covered by the new Act, despite the expiration of the permits' validity.

Contrary to what applies today, the Inquiry's proposal would mean that newly arrived immigrants with residence permits under Chapter 21 of the Aliens Act who have been allocated to municipalities under the Reception of Asylum Seekers and Others Act, will not be allocated a second time under the Introduction Housing Act. If these newly arrived immigrants continued to live in accom-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

modations arranged by the municipality after allocation under the Reception of Asylum Seekers and Others Act, they would automatically have the right to introduction housing when, due to population registration, they no longer fall under the Reception of Asylum Seekers and Others Act.

The new Introduction Housing Act and Introduction Housing Ordnance are proposed to enter into force on 1 July 2026. However, the provisions on the procedure of allocation and the right to introduction housing will only apply from 1 January 2027.

How should the number of newly arrived immigrants be distributed among municipalities?

The housing situation and the existence of areas with social exclusion should impact distribution

Like today, the Swedish Migration Agency will develop a model that distributes newly arrived immigrants among municipalities, according to a number of different criteria. The Inquiry considers the current distribution criteria to be appropriate and therefore proposes to maintain them. The current criteria are: the municipality's labour market conditions, the size of the municipality's population, the total number of newly arrived immigrants and unaccompanied minors received by the municipality, the scope of asylum seekers staying in the municipality, and the scope of aliens who have applied for, or been granted, residence permits with temporary protection who are not registered as resident but who are staying in the municipality.

In addition, the Inquiry proposes that the distribution should consider the conditions in which a newly arrived immigrant obtains accommodation in the regular housing market in the allocated municipality once their period of introduction housing has expired. The Inquiry also proposes that the distribution should take into consideration the existence of areas with social exclusion.

The new criteria should help in allocating newly arrived immigrants to municipalities with relatively good conditions for their integration. However, there is a risk that taking the housing situation into account reduces the impact of the labour market perspec-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

tive on the distribution of newly arrived immigrants, which may have negative consequences for their integration.

Municipalities should be given the possibility to influence how many newly arrived immigrants they receive

Municipalities should be given the opportunity to influence how many newly arrived immigrants they receive by specifying a desired number. If some municipalities wish to receive more newly arrived immigrants and others wish to receive fewer, a redistribution will take place. This way, the municipalities gain increased influence over the distribution.

However, a limitation is proposed regarding how many more newly arrived immigrants a municipality can be allocated than what is proposed by the distribution model. This limitation is based on an annual ceiling calculated by the Swedish Migration Agency for each municipality in consideration of certain criteria.

The Inquiry does not propose a corresponding limit on how few newly arrived immigrants a municipality can be allocated.

The Swedish Migration Agency should determine municipality numbers

The current system, in which the Government sets county numbers, should be abandoned, and distribution would be determined solely at municipality level. This increases the flexibility of the system and allows for greater municipality influence. As a consequence of this, the responsibility for deciding municipality numbers would transfer from the county administrative boards to the Swedish Migration Agency. The county administrative board would nevertheless play an important role in the new settlement system, in particular by compiling municipalities' requests and engaging in dialogue with the municipalities on their reception of newly arrived immigrants.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

How would the allocation of individual newly arrived immigrants to municipalities proceed?

The current allocation procedure is largely fit for purpose

The Swedish Migration Agency should continue to be responsible for allocating municipalities to receive newly arrived immigrants, and the municipalities will be obliged to receive the newly arrived immigrants they have been allocated. The Inquiry also proposes retaining the current time frames between the allocation decision and reception.

A stronger children's perspective

Children who have undergone an asylum process or stayed in a refugee camp are, in many ways, particularly vulnerable. Therefore, it is important that the time between the issuance of residence permits and reception in a municipality is not unnecessarily long. The Inquiry proposes therefore, that cases involving children should be prioritised during allocation to a municipality.

To ensure that children can be reunited with their relatives, it should be possible to exceed municipal numbers, if this is necessary to cater for the best interests of the child.

The Swedish Public Employment Service should collect data regarding quota refugees before allocation and, in some cases, propose appropriate municipalities for allocation

The Swedish Public Employment Service should identify certain quota refugees before allocation. In cases where the Swedish Public Employment Service considers that it could improve the employment prospects of a newly arrived immigrant, a recommendation on one or more suitable municipalities for allocation would be submitted to the Swedish Migration Agency. The level of demand for specific skills in the municipalities will be taken into account during the assessment. The assessment would also consider the availability of activities that match the specific skills or needs of the newly arrived immigrants.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

If adopted, the proposal could be expected to utilise the skills of quota refugees and improve conditions for their integration into the labour market.

How should a national model for introduction housing be formed?

Municipalities should be responsible for arranging introduction housing

A new model of introduction housing for certain newly arrived immigrants should be introduced. Under the proposal, the municipalities would be responsible for arranging introduction housing for newly arrived immigrants who have been allocated them under the Introduction Housing Act, and for certain newly arrived immigrants who have been allocated them in accordance with the Reception of Asylum Seekers and Others Act. There would be no requirement as to what type of housing solution a municipality provides. Therefore, it is up to the municipality to decide how to fulfil its responsibility in the individual case. However, it should not be possible for a municipality to fulfil its obligation to arrange introduction housing by providing accommodation in another municipality.

Newly arrived immigrants should have the right to introduction housing for 36 months

Newly arrived immigrants who have been allocated to a municipality under the Introduction Housing Act and certain newly arrived immigrants allocated to a municipality under the Reception of Asylum Seekers and Others Act should normally have a right to introduction housing for 36 months.

The fact that a newly arrived immigrant has the right to introduction housing would not mean that they are obliged to live in the accommodation arranged by the municipality. A newly arrived immigrant who has the right to introduction housing would therefore have the possibility to arrange their own accommodation in the allocated municipality or anywhere else in the country. A newly

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

arrived immigrant who arranges their own accommodation would retain the right to introduction housing in the allocated municipality.

To help increase the chances of the newly arrived immigrant obtaining accommodation in the regular housing market after their right to introduction housing has expired, the Inquiry suggests that the municipality responsible for arranging introduction housing offers them support in searching for accommodation.

The proposal would make the reception of newly arrived immigrants by municipalities more uniform and equal. The fact that newly arrived immigrants are only offered accommodation for a limited period of time may, just like today, result in fewer opportunities for their integration, not least for women and families with children, who find it particularly difficult to find accommodation in the regular housing market.

Introduction housing should be conditional and subject to premature termination

It should be possible for a newly arrived immigrant who does not actively contribute to their establishment in the labour market and in social life to lose their right to introduction housing.

Their allocated municipalities should, in certain cases, be able to prematurely terminate their right to introduction housing. This would apply if a newly arrived immigrant who has reached the age of 20, and who, without good reason, is not assigned to the introduction programme, the Job and Development Guarantee Programme or the Job Guarantee Programme for Young People, or who has had their assignment to any of these programmes revoked.

Their allocated municipalities may also decide to terminate the right to introduction housing prematurely if the newly arrived immigrant has been removed from accommodation arranged by the municipality because their tenancy has been forfeited on the basis of provisions in the Land Code.

The allocated municipality must inform the newly arrived immigrant of their right to introduction housing and the conditions that apply.

A municipality's decision on whether a newly arrived immigrant's right to introduction housing should be terminated prematurely should be appealable to a general administrative court.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Having conditional introduction housing means that requirements for newly arrived immigrants would be tightened, which would increase the incentive for them to actively contribute to their establishment in the labour market and in social life.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om etableringsboende för vissa nyanlända

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om
– fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,
– anvisningsförfarande, och
– vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

2 § Lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt
1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har
1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och
2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

5 § En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut.

Första stycket gäller dock endast om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §.

Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd gäller första stycket till dess att beslutet har fått laga kraft.

Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

6 § Vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska hänsyn tas till

1. kommunens önskemål,
2. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,
3. kommunens befolkningsstorlek,
4. kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn,
5. omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen,
6. omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen,
7. förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut, och
8. förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Anvisning till kommuner

7 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ.

8 § Migrationsverket får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 7 §.

9 § Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Etableringsboende

10 § En kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om

1. kommunen enligt 7 § är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände, eller
2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

Ett boende som ordnas enligt första stycket ska benämnas etableringsboende.

11 § Om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ som omfattas av 10 § första stycket ska den författningen tillämpas i stället för 10 §.

12 § En nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun.

En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.

För en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

13 § Om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

14 § Den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

1. den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken,
2. den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller
3. den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

15 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av 14 § första stycket 2 och 3.

16 § En nyanländ har inte rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

17 § För hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 § gäller inte bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Överklagande

18 § Beslut enligt 14 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndigande

19 § Regeringen får meddela föreskrifter om

– vilka kriterier, utöver de som anges i 6 §, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år,

– förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar,

– förfarandet för anvisningar till kommuner,

– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad, och

– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Bestämmelserna i 7–18 §§ tillämpas från och med den 1 januari 2027.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 5 och 12 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[1]	
Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom	
1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,	
2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,	
3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av sådana intyg som visar rätten att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat land,	
4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,	
5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),	
6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,	
7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, *och*	7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen,
8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet.	8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet,
	9. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om an-

[1] Senaste lydelse 2024:515.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

visning enligt lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända, och

10. kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

12 §[2]

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd och Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos *social*nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd, *en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* och Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd *och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om

[2] Senaste lydelse 2022:1240.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En enskild får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv samt till sådana uppgifter som får behandlas enligt 4 § 2 och som avser arbetsgivare och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

En arbetsgivare får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till sådana uppgifter om en arbetssökande som får behandlas enligt 4 § 2.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första–tredje styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs att lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska upphöra att gälla.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.4 Förslag till förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om

– fördelning av nyanlända som omfattas av lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– anvisningsförfarande, och

– rätt till etableringsboende för nyanlända som omfattas av lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av

– 19 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända i fråga om 2 kap. 2 §, 4 § andra och tredje styckena, 5 §, 6 § första stycket, 13 § andra och tredje styckena, 14 § andra och tredje styckena, 16 § andra och tredje styckena och 17 § första stycket, 3 kap. 1, 5–8, 10 och 11 §§ och 4 kap. 1 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

3 § Bestämmelser om betydelsen av följande begrepp finns i nedan angivna paragrafer:

– mottagandebehov 2 kap. 1 §,
– anvisningstal 2 kap. 2 §,
– fördelningsmodell 2 kap. 4 §,
– takmodell 2 kap. 6 §,
– kommuntak 2 kap. 6 §, och
– kommuntal 2 kap. 15 §.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

2 kap. Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

Mottagandebehov

1 § Migrationsverket ska årligen senast den 10 augusti inkomma till regeringen med en beräkning över hur många nyanlända som enligt 3 kap. 1 och 5 §§ kommer att ha behov av anvisning till en kommun under nästkommande år (mottagningsbehov).

Om det till följd av ett förändrat mottagningsbehov kan finnas skäl att anpassa anvisningstalet enligt 2 §, ska Migrationsverket inkomma till regeringen med en ny beräkning så snart som möjligt.

Anvisningstal

2 § Det sammanlagda antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under xxxx får inte överstiga xxxx (anvisningstal).

Fördelningsmodell och takmodell

3 § Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar.

Boverket ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap och kriteriet om förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända löpt ut.

4 § Migrationsverket ska ta fram en modell (fördelningsmodell) för att beräkna fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

I fördelningsmodellen ska kriterierna som anges i 6 § 2–8 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända viktas så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur de nyanlända fördelas mellan kommuner.

Migrationsverket ska redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används vid beräkningen samt vilka överväganden och

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

antaganden som gjorts. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats.

5 § Om kommuntal överskridits med stöd av 3 kap. 7 § ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet.

6 § Migrationsverket ska ta fram en modell (takmodell) som med beaktande av mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak (kommuntak) för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas.

Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats.

7 § Fördelningsmodellen och takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov.

8 § Vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen och takmodellen enligt 4, 6 eller 7 § ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket. Migrationsverket ska även inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner.

Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen och takmodellen.

Fördelningsförfarande

9 § I avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs ska Migrationsverket fördela mottagningsbehovet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen.

10 § När anvisningstalet för nästkommande år fastställts ska Migrationsverket fördela anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen.

Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen.

11 § När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade.

En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Kommuner som inte lämnat ett önskemål ska anses vara nöjda med tilldelningen som följer av fördelningsmodellen.

12 § Länsstyrelsen ska, med beaktande av 11 § andra och tredje styckena, sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

13 § Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i enlighet med andra och tredje styckena.

För de kommuner som önskat fler nyanlända höjs tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen och för de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.

Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt andra stycket ska fördelas till de kommuner som önskat färre nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

14 § Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i enlighet med andra och tredje styckena.

För de kommuner som önskat färre nyanlända sänks tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen och för de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.

Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt andra stycket ska fördelas till de kommuner som önskat fler nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

Kommuntal

15 § När utfallet från fördelningsmodellen justerats i enlighet med 13 eller 14 § ska Migrationsverket besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal).

Kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

Migrationsverket ska för varje år ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

16 § Om anvisningstalet revideras under innevarande kalenderår ska Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal och ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under resten av året.

Om anvisningstalet höjts ska bestämmelserna i 10–14 §§ tillämpas för att fördela höjningen.

Om anvisningstalet sänkts ska Migrationsverket besluta om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal när så är möjligt.

17 § Kommuner får sinsemellan ingå överenskommelser om att revidera sina kommuntal under innevarande år. Reviderade kommuntal får inte överskrida respektive kommuns kommuntak och ska sammanlagt motsvara de beslutade kommuntalen.

Länsstyrelsen ska informera Migrationsverket om överenskommelser som sluts mellan kommuner inom länet. Om överenskom-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

melser slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse informera Migrationsverket.

Migrationsverket ska besluta om de reviderade kommuntalen och ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som de berörda kommunerna kommer att få anvisade per månad under året.

Planering för mottagande

18 § Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning.

3 kap. Anvisningsförfarande

Prioritering vid anvisningar

1 § Anvisningar ska endast omfatta

– nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden,

– nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., och

– nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Rekommendation om anvisningskommun

2 § Migrationsverket ska så snart som möjligt underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

3 § Efter en underrättelse enligt 2 § ska Arbetsförmedlingen, när så är möjligt innan beslut enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända, genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbets-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

livserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning, ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket.

Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna och tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

4 § Vid genomförandet av en kartläggning enligt 3 § första stycket ska

– Arbetsförmedlingen samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket, och

– Migrationsverket bistå Arbetsförmedlingen med logistik.

Beslut om anvisning

5 § Ett beslut om anvisning till en kommun ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av 1 § eller inte.

6 § Vid beslut om anvisning i enskilda fall enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända ska Migrationsverket beakta rekommendationer som Arbetsförmedlingen lämnat enligt 3 § andra stycket i denna förordning.

7 § Vid beslut om anvisning i enskilda fall enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända får kommuntalen överskridas endast om det är nödvändigt för att kunna beakta barnets bästa.

8 § Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som kan ligga till grund för folkbokföring ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt.

9 § Ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10 § I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

11 § Om en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ.

Uppgiftsskyldighet

12 § Migrationsverket ska till den ansvariga nämnden i den kommun som anvisats att ta emot en nyanländ enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände.

13 § Migrationsverket ska till den ansvariga nämnden i den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall lämna uppgift om

– när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende, och

– att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

4 kap. Etableringsboende

Stöd och information

1 § Den kommun som enligt 10 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska

– informera den nyanlände om rätten till etableringsboende, och

– erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Arbetsmarknadspolitiska program

2 § De arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända är de program som regleras genom

– förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin,

– förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, och

– förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Uppgiftsskyldighet

3 § Arbetsförmedlingen ska på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid i förekommande fall lämna följande uppgifter om den nyanlände:

1. namn och person- eller samordningsnummer,

2. från och med vilken dag den nyanlände är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,

3. skälen till att den nyanlände inte anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program trots att den nyanlände är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,

4. vilket arbetsmarknadspolitiskt program den nyanlände anvisats till, omfattningen av anvisningen och under vilken tidsperiod den gäller,

5. om den nyanlände skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program och orsaken till utskrivningen, och

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

6. om anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallats genom ett beslut som fått laga kraft och orsaken till återkallelsen.

5 kap Överklagande

1 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas från och med den 1 januari 2027.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

dels att nuvarande 13 e § ska betecknas 13 g §,

dels att 7 e och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 7 h, 7 i, 13 e och 13 f §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 e §[1]
För tillhandahållande av information till Migrationsverket enligt 5 § 6 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:	
1. namn och person- eller samordningsnummer,	
2. att en ansökan om ersättning har lämnats in,	
3. vilken ersättning som har beviljats,	
4. under vilken tidsperiod och i vilken omfattning ersättning lämnas eller har lämnats,	
5. att en nyanländ som omfattas av lagen *(2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* omfattas av ett beslut om anvisning enligt lagen, anvisad kommun, datum för beslutet och datum för när kommunen senast ska ta emot den nyanlände för bosättning, och	5. att en nyanländ som omfattas av lagen *(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* omfattas av ett beslut om anvisning enligt lagen, anvisad kommun, datum för beslutet och datum för när kommunen senast ska ta emot den nyanlände för bosättning, och
6. att en nyanländ som omfattas av ett beslut om anvisning har avböjt eller inte har kunnat utnyttja en anvisning.	

[1] Senaste lydelse 2016:41.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

7 h §

För tillhandahållande av information till Migrationsverket enligt 5 § 9 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

1. namn, dossiernummer, individnummer och person- eller samordningsnummer,

2. uppgifter om den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, andra kompetenser samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet, och

3. uppgifter om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning.

7 i §

För tillhandahållande av information till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 5 § 10 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får sådana personuppgifter behandlas som omfattas av Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt 4 kap. 3 § förordningen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

13 e §

Personuppgifter som får behandlas enligt 7 h § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till Migrationsverket.

13 f §

Personuppgifter som får behandlas enligt 7 i § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

16 §[2]

En arbetsgivare får ha direktåtkomst till personuppgifter som får behandlas enligt 3 a §, under förutsättning att arbetsgivaren av Arbetsförmedlingen beviljats särskilda inloggningsuppgifter för att få tillgång till uppgifterna.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 6, 6 a, 7 a och 7 b §§, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får dock ha direktåtkomst till uppgift om postnummer.

Kronofogdemyndigheten får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 c §.

En socialnämnd får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 d §, under förutsättning att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos *social*nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En socialnämnd *och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 d § *respektive 7 i §*, under förutsättning att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden

[2] Senaste lydelse 2014:1443.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

	bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.
Migrationsverket får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 e §.	Migrationsverket får ha direktåtkomst till de person-uppgifter som får behandlas enligt 7 e *och 7 h §§*.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För anvisningar som beslutats före utgången av 2026 gäller 7 e § i den äldre lydelsen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

dels att 3 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 17 a §, och närmast före 17 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
En kommun som har tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har rätt till – schablonersättning enligt 10–14 §§, – schablonersättning för vissa initiala kostnader för mottagandet enligt 15–17 §§,	
	– schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende enligt 17 a §,
– ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård enligt 18–27 §§, och – ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga enligt 28–31 a §§.	
16 §[2]	
Schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning och som omfattas av *11 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*:	Schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen *är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § första stycket 2 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända eller* tar emot efter anvisning och som omfattas av *3 kap. 1 § förordningen*

[1] Senaste lydelse 2024:187.
[2] Senaste lydelse 2024:398.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända:

– initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till personer som inte har uppnått riktåldern för pension,

– hyreskostnader för bostäder som kommunen håller tillgängliga för bosättning, och

– särskilda kostnader för mottagandet av utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Ersättningen ska vara

– 17,45 procent av prisbasbeloppet för en person under 20 år,

– 34,90 procent av prisbasbeloppet för en person som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension, och

– 21,82 procent av prisbasbeloppet för en person som har uppnått riktåldern för pension.

Schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende

17 a §

Schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända:

– kostnader för stöd i att söka bostad, och

– vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende.

Ersättningen ska vara

– 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person under 20 år,

– 15,30 procent av prisbasbeloppet för en person som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension, och

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person som har uppnått riktåldern för pension.

Ersättningen ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i kommunen. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån utlänningens ålder när denne erhöll rätt till etableringsboende enligt 12 § lagen om etableringsboende för vissa nyanlända. Beloppet ska avrundas till hela krontal.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För anvisningar som beslutats före utgången av 2026 gäller 16 § i den äldre lydelsen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.7 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs att förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska upphöra att gälla.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner

Härigenom föreskrivs att förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphöra att gälla.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 9 och 10 §§ förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §	
Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av lagen *(2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Myndigheten ska i det sammanhanget verka för regional samverkan.	Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av lagen *(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända*. Myndigheten ska i det sammanhanget verka för regional samverkan.
Länsstyrelsen ska även verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för personer som avses i första stycket.	
10 §	
Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av lagen *(2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Länsstyrelsen *ska* även följa upp organisering och genomförande av insatser *för dessa personer*.	Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av lagen *(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända*. *För dessa personer ska* Länsstyrelsen även följa upp organisering och genomförande av *kommunernas* – insatser,

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– ansvar för att ordna etableringsboende,

– ansvar för att erbjuda stöd i att söka bostad, och

– ansvar för att informera om rätten till etableringsboende.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens direktiv

Utredningen har i uppdrag att föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända som ersätter det nuvarande systemet. Utredningens direktiv beslutades den 15 februari 2024 och finns bifogade i bilaga 1.

Behovet av ett nytt system för bosättning motiveras av att förutsättningarna för mottagandet har förändrats sedan bosättningslagen infördes. Detta genom att det har skett en kraftig minskning av antalet nyanlända samtidigt som många kommuner har stora utmaningar med utanförskap efter ett tidigare högt mottagande. Ytterligare ett motiv är att kommunerna gör olika tolkningar av sin skyldighet att ta emot nyanlända, vilket bidrar till att mottagandet inte är likvärdigt i hela landet.

Syftet med ett nytt system för bosättning är att öka kommunernas inflytande över mottagandet och skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande. Systemet ska också vara långsiktigt hållbart och säkerställa goda förutsättningar för mottagande i kommunerna samt ställa tydliga krav på nyanlända. På så sätt menar regeringen att integrationen ska fungera bättre.

2.1.1 Större kommunalt inflytande och goda planeringsförutsättningar

Ett ökat kommunalt inflytande tar främst sikte på kommunernas möjlighet att påverka fördelningen av mottagandet. Enligt regeringen ger inte bosättningslagen kommunerna tillräckligt inflytande i denna fråga, trots att den till stor del påverkas av lokala förutsättningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Regeringen betonar att en inskränkning i det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Den inskränkning i det kommunala självstyret som bosättningslagen innebär motiverades av att behovet av bosättning snabbt ökade. I dag är mottagandet på en betydligt lägre nivå.

Ett nytt system för bosättning ska också ge kommunerna goda möjligheter att planera mottagandet och regeringen vill att det ska bli lättare att anpassa mottagandet efter lokala förutsättningar.

Mot bakgrund av syftet att öka det kommunala inflytandet har utredningen i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för fördelning av kvotflyktingar.

2.1.2 Ett flexibelt och långsiktigt hållbart system

Regeringen menar att bristen på flexibilitet i förhållande till kommunernas önskemål är särskilt tydligt när mottagandet är lågt. I dag finns det såväl kommuner som vill ta emot fler nyanlända som de som vill ta emot färre. Samtidigt behöver ett nytt system för bosättning vara flexibelt i förhållande till förändringar i mottagandet för att det ska vara långsiktigt hållbart. Systemet ska säkerställa att kommunernas mottagande av nyanlända motsvarar behovet av bosättning och behöver kunna hantera stora och snabba förändringar i antal nyanlända som har behov av bosättning i en kommun.

2.1.3 Enhetligt och likvärdigt mottagande

Ambitionen om ökad enhetlighet och likvärdighet i mottagandet tar sikte på hur länge en kommun ska vara skyldig att erbjuda boende till en nyanländ som tagits emot för bosättning. I dag är detta inte reglerat och kommunerna gör olika tolkningar. En del kommuner erbjuder förstahandskontrakt och andra tidsbegränsade kontrakt med varierande längd. Ett nytt system för bosättning ska därför innehålla en nationell modell med etableringsboende som innebär att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda ett tidsbegränsat boende i max tre år. Ökad enhetlighet och likvärdighet tar dock inte sikte på att reglera boendeformen eller boendets utformning.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Av direktiven framgår i stället att det även fortsättningsvis ska vara upp till den enskilda kommunen att hitta lämpliga lokala lösningar.

2.1.4 Tydligare krav på nyanlända

Integrationspolitiken ska bli mer kravbaserad och regeringen vill att de nyanländas ansvar för att komma i egen försörjning och hitta en långsiktig boendelösning ska förtydligas. Kommunerna ska därför villkora etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Utredningen ska också se över kommunernas roll i att tydliggöra för den nyanlände att etableringsboendet är tidsbegränsat, vilka villkor som gäller för boendet och att den enskilde måste söka efter en egen bostad.

2.1.5 Målgrupp för ett nytt system för bosättning

Personkretsen för ett nytt system för bosättning ska även fortsättningsvis huvudsakligen vara skyddsbehövande. Nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboende och kvotflyktingar ska omfattas av anvisningar och etableringsboende.

Mot bakgrund av regeringens ambition att alla asylsökande ska bo i anläggningsboende under asyltiden (dir. 2021:71) och de skärpta villkoren för anhöriginvandring ska utredningen analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga. Utredningen ska även beakta hur personer som folkbokförts i Sverige efter att ha beviljats tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet ska hanteras avseende anvisning och etableringsboende i det nya systemet för bosättning.

2.1.6 Fördelning av antalet nyanlända mellan kommuner

Det nya regelverket för bosättning ska säkerställa att kommunernas mottagande motsvarar behovet av bosättning och det behöver även fortsättningsvis ske en fördelning av det totala antalet nyanlända mellan kommuner. Kommunerna ska dock ges ett större inflytande över fördelningen än i dag. Regeringen anser inte att den statistiska modell som ligger till grund för fördelningen av anvisningar i det

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

nuvarande bosättningssystemet fångar alla aspekter som påverkar kommunernas förutsättningar för mottagande av nyanlända. Det finns inte heller möjlighet att beakta eventuella önskemål från kommunerna. Regeringen menar också att nuvarande ordning, i vilken det inte är möjligt att omfördela anvisningar mellan kommuner i olika län, begränsar möjligheten till regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för fördelningen av kvotflyktingar samt om det finns behov av samordning mellan anvisningssystemen för bosättning, ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

Regeringen anser att arbetsmarknadsetablering även fortsättningsvis bör vara en faktor som ska beaktas vid fördelningen av anvisningar. Vidare menar regeringen att det finns behov av att se över hur kommunernas bostadssituation kan beaktas i högre utsträckning än i dag. Utredningen har också i uppdrag att föreslå vilka andra faktorer som ska beaktas för att fördelningen ska främja integration.

2.1.7 Anvisningsförfarandet

Utredningen har i uppdrag att analysera anvisningsförfarandet, det vill säga förfarandet i vilket en kommun anvisas att ta emot en enskild nyanländ och processen fram till att den nyanlände tas emot i kommunen. Anvisningsförfarandet ska vara effektivt, ändamålsenligt och bidra till goda planeringsförutsättningar. Kommunerna ska även fortsättningsvis vara skyldiga att ta emot de nyanlända som omfattas av en anvisning och ska därmed inte kunna tacka nej till enskilda nyanlända. Regeringen vill också att Migrationsverket även framgent ska vara anvisande myndighet.

Utöver en generell översyn i syfte att regelverket ska vara ändamålsenligt och heltäckande pekar direktiven ut två specifika områden för analys. Det första är huruvida det vid anvisning av kvotflyktingar ska tas hänsyn till var den enskilde kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning. Detta med anledning av att Migrationsverket vid vidarebosättning har i uppdrag att beakta möjligheterna för kommuner att ordna ett bra mottagande och skapa förutsättningar som ger en välgrundad prognos för god integration

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar (Ju2023/02838). Det andra är huruvida det ska finnas möjlighet att i särskilda fall frångå den fastställda fördelningen av nyanlända mellan kommuner. Detta mot bakgrund av svårigheten att i vissa fall återförena barnfamiljer eftersom Migrationsverket i dag endast får anvisa personer till kommuner som har utrymme inom kommuntalet.

2.1.8 En nationell modell med etableringsboende

Bosättningslagen reglerar inte hur länge kommunerna är skyldiga att erbjuda boende till nyanlända som omfattats av en anvisning. Enligt regeringen tolkar kommunerna sitt ansvar olika, vilket gör att mottagandet varierar stort mellan olika kommuner. För att mottagandet ska bli enhetligt och likvärdigt ser regeringen därför ett behov av att kommunernas ansvar förtydligas. Kommunerna ska i ett nytt system för bosättning vara skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som omfattats av en anvisning. För tiden efter etableringsboende ska nyanlända därmed behöva söka efter en bostad på samma villkor som övriga kommuninvånare. Regeringen menar också att nyanlända behöver få stöd i hur man söker bostad.

För att systemet ska främja integration menar regeringen att det även finns behov av att förtydliga de nyanländas ansvar för att komma i egen försörjning och hitta en långsiktig boendelösning. Kommunerna ska därför villkora etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Systemet ska bidra till att skapa incitament att komma i egen försörjning och etableringsboendet ska därför inte kunna sägas upp i förtid i det fall en nyanländ får arbete. Etableringsboendet ska inte heller sägas upp i förtid om det finns godtagbara skäl till att den nyanlände inte aktivt bidrar till sin etablering.

Systemet med etableringsboende ska vara flexibelt på så sätt att det ska vara upp till kommunerna att hitta lämpliga lokala lösningar för etableringsboende. Boendet ska precis som i dag kunna utgöras av egna lägenhetsboenden såväl som boendelösningar där olika hushåll delar gemensamma ytor. Avsikten är inte heller att införandet

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

av etableringsboende ska hindra kommunerna att arbeta med långsiktiga boendelösningar för sina kommuninvånare.

Systemet med etableringsboende ska utformas på ett sätt som säkerställer goda kontrollmöjligheter och minimerar risken för missbruk.

2.1.9 Statlig ersättning till kommuner

Staten har det ekonomiska ansvaret för flyktingmottagandet och ersätter kommuner och regioner för merkostnader som de har på grund av mottagandet av nyanlända samt för kostnader för att tillhandahålla riktade åtgärder till målgruppen. Kommunerna kan även söka statsbidrag för beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det, utifrån de förslag som lämnas om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända, finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna.

2.2 Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med stöd av en expertgrupp bestående av experter från berörda myndigheter och SKR samt experter och en sakkunnig från berörda departement inom Regeringskansliet. Expertgruppen har hållit sex sammanträden och däremellan har flera bilaterala möten och kontakter förekommit. Experterna har beretts tillfälle att löpande lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter på utredningens arbete.

Utredningen har haft flera möten med tjänstemän på Arbetsförmedlingen, Boverket och Migrationsverket samt fört dialog med flera länsstyrelser och nätverk av kommuner. Utredningen har också haft kontakt med andra relevanta utredningar, bland annat Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) och Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:5). Utredningen har inhämtat viktiga erfarenheter och tagit del av relevanta studier. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har bistått utredningen med statistik.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag. I kapitel 2 beskrivs utredningens uppdrag och genomförande. Kapitel 3 innehåller en bakgrundsbeskrivning av Sveriges flyktingmottagandet. I kapitel 4 görs en genomgång av gällande rätt och tillämpning. I kapitel 5 beskriver utredningen erfarenheter av det nuvarande regelverket för bosättning och andra relevanta erfarenheter. I kapitel 6 redogör utredningen för de utgångspunkter som legat till grund för utredningens förslag. I kapitel 7–17 redogör utredningen för sina förslag. De förväntade konsekvenserna av förslagen beskrivs i kapitel 18. Kapitel 19 innehåller en författningskommentar. Bilaga 1 innehåller kommittédirektiven. I bilaga 2 beskrivs den nuvarande fördelningsmodellen. Av bilaga 3 framgår antalet nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på kommun. I bilaga 4 redogör utredningen för anpassningar som krävs vid ett genomförande av såväl de förslag som lämnas i denna utredning som de förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

3 Sveriges flyktingmottagande

Antalet personer som invandrat till Sverige av flykting- eller flyktingliknande skäl har varierat stort genom åren. Under 1990-talet ökade flyktinginvandringen kraftigt till följd av kriget på Balkan och under mitten av 2010-talet var den rekordstor, inte minst till följd av kriget i Syrien. 2022 var ytterligare ett år med hög invandring till följd av kriget i Ukraina.

Förutsättningarna för de som beviljas uppehållstillstånd att integreras i det svenska samhället varierar. Inte minst beroende på individens bakgrund, till exempel avseende utbildning och arbetslivserfarenhet. Men även beroende på strukturella förutsättningar, såsom tillgången på bostäder och förutsättningarna på arbetsmarknaden. Exempelvis hade många kommuner ett överskott på bostäder under 1990-talet medan det under 2010-talet rådde bostadsbrist i många kommuner.

Med förändrade förutsättningar har också regelverken för flyktingmottagning förändrats genom åren. Rekordåren under mitten av 2010-talet satte det svenska mottagningssystemet under stor press och ledde fram till en mer restriktiv migrationspolitik samt en reformering av regelverket för bosättning av nyanlända. 2016 trädde den nu gällande bosättningslagen i kraft, vilken medförde en skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända för bosättning. Tidigare hade mottagandet organiserats genom frivilliga överenskommelser mellan staten och landets kommuner.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3.1 Regelverket för mottagande och bosättning har reformerats genom åren

3.1.1 1985: Lokalt mottagande och jämnare fördelning

1985 reformerades den svenska flyktingmottagningen. Utgångspunkten var ett lokalt omhändertagande och ett ökat statligt ansvar (prop. 1983/84:124). Bakgrunden till reformen var bland annat att det tidigare systemet främst var avsett för kvotflyktingar samtidigt som mottagandet nu mestadels bestod av asylsökande som tagit sig till Sverige på egen hand. Detta innebar utmaningar för mottagarkommunerna att ordna bostäder och ofta blev resultatet tillfälliga boendelösningar som var både dyra och dåliga. Mottagandet var dessutom koncentrerat till vissa kommuner och orter, i huvudsak till storstäderna.

Genom reformen flyttades ansvaret för flyktingmottagningen från arbetsmarknadsmyndigheterna till Statens invandrarverk och landets kommuner. Mottagandet skulle i huvudsak ske i kommunal regi med stöd av statlig ersättning. Staten skulle ta ett större ansvar genom att även asylsökande skulle omfattas av ett statligt initialt mottagande och genom att kommunernas kostnader för flyktingmottagningen i högre utsträckning skulle täckas av statlig ersättning. Statens invandrarverk fick i uppgift att träffa överenskommelser om mottagning med kommunerna och kommunerna fick ansvaret för introduktionen av de nyanlända. Reformen syftade till att skapa en mer solidarisk fördelning av flyktingar mellan landets kommuner och ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar. Syftet var också att flyktingarna tidigt togs emot i en kommun med goda möjligheter till arbete, men utanför storstäderna, och att asylsökande som beviljades uppehållstillstånd skulle bo kvar i kommunen de hade vistats i under asyltiden.

Avsikten var att flyktingarna skulle spridas över ett 60-tal särskilt lämpliga och väl förberedda kommuner men reformen sammanföll med en ökad asylinvandring och 1987 uppmanades samtliga kommuner att ta emot flyktingar, något som kom att kallas *Hela Sverige-strategin* (SOU 2003:75, s. 198–201). Det primära blev att ge tak över huvudet åt de asylsökande och flyktingarnas möjligheter att välja bostadsort var mycket begränsade. För många små kommuner fanns en ekonomisk vinning i att få tomma lägenheter uthyrda. De tidigare kraven som fanns på mottagarkommunerna

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

i form av mottagarkompetens och arbetstillfällen blev underordnat. I stället för den ursprungliga förhoppningen att flyktingarna skulle stanna kvar i sin första bosättningskommun fanns nu en förväntan att många efter introduktionstiden skulle flytta till kommuner där det fanns arbets- och utbildningsmöjligheter. Många flyttade dock redan under introduktionstiden vilket gav upphov till begreppet sekundärflyttar. Till följd av detta ändrades schablonersättningen till kommunerna från att ha bestått av en klumpsumma som överfördes då flyktingen mottogs i kommunen till att bestå av delsummor så att ersättningen bättre kunde följa de kommunmottagna. Ambitionen om en mer solidarisk fördelning av flyktingar mellan kommuner hade inte helt uppnåtts eftersom mindre kommuner hade tagit emot en större andel i förhållande till sin folkmängd. Det var också tveksamt om målet om en jämnare fördelning hade uppnåtts på lite längre sikt eftersom sekundärflyttarna ofta gick till de större städerna och till invandrartäta bostadsområden.

Många av de flyktingar som tagits emot inom ramen för Hela Sverige-strategin hade blivit kvar i inledande utbildning och andelen var störst i mindre och invandrarglesa kommuner. Trots att de flesta kommuner i slutet av 1980-talet var involverade i flyktingmottagningen ledde det ökade inflödet av asylsökande till att förläggningsplatserna behövde utökas och att vistelsetiderna på förläggningarna ökade, tvärtemot ambitionen med reformen 1985. En viktig orsak till att flyktingarna inte kunde kommunplaceras i önskad takt var bostadsbrist i många kommuner.

1990-talet inleddes med en minskad asylinvandring vilket också minskade fokuset på en jämn fördelning. Situationen förändrades dock snabbt i och med krigen på Balkan och under 1990-talets första hälft tog Sverige emot ett mycket stort antal asylsökande. Huvudfokus blev då att ordna förläggningsplatser.

1991 ändras regelverket för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet (prop. 1989/90:105, s. 14–19). Tidigare hade kommunerna i efterhand fått söka ersättning för kostnader i samband med flyktingmottagningen. I stället blir nu ersättningen i huvudsak schabloniserad och lämnas med ett fast belopp per mottagen nyanländ. Samtidigt får också kommunerna det samordnande ansvaret för introduktionsinsatser för nyanlända flyktingar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3.1.2 1994: Större möjlighet till eget boende under asyltiden

1994 införs lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Statens invandrarverk ansvarade för mottagandet av asylsökande som fick möjlighet att, med bibehållen ersättning, ordna boende på egen hand i stället för att bo på en förläggning. Eget boende uppmuntrades och mottagandet skulle så långt som möjligt främja att asylsökande i första hand bodde utanför det ordinarie anläggningssystemet. Förändringen syftade till att uppmuntra asylsökande att ta ett större ansvar för sin livssituation och till minskade kostnader för staten. Det egna boendet skulle främja integration och göra det lättare för asylsökande att få arbete och lära känna det svenska samhället med stöd av släkt och bekanta som redan bodde i Sverige (prop. 1993/94:94, s. 25).

1998 inrättas en ny myndighet, Integrationsverket, med ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden samt för att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället (prop. 1997/98:16, s. 98). Från och med juni 1998 ansvarade Integrationsverket för att träffa överenskommelser med kommuner om att ta emot nyanlända invandrare (SOU 2018:22, s. 180). I uppdraget ingick att undvika koncentration av invandrare till vissa kommuner. Detta förutsatte att myndigheten kom överens med andra kommuner om ett tillräckligt antal platser för att täcka behoven. I överenskommelserna försökte det att tas hänsyn till en kommuns storlek, arbetsmarknadsförutsättningar, utbildningsutbud och antal asylsökande i eget boende.

När Integrationsverket avvecklades 2007 tog Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) över det övergripande ansvaret för beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända flyktingar med flera samt att, vid behov, medverka vid deras bosättning. Länsstyrelserna förhandlade med kommunerna om antalet nyanlända som de kunde ta emot för bosättning och Migrationsverket tecknade överenskommelser med kommunerna. 2011 tog länsstyrelserna över uppgiften i sin helhet från Migrationsverket. Det fanns ingen skyldighet för en kommun att erbjuda plats för bosättning. Många kommuner hade således ingen överenskommelse om mottagande.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3.1.3 2010: Arbetsförmedlingen övertar delar av bosättningsuppdraget

I december 2010 övertog Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för introduktionen av nyanlända från kommunerna genom den så kallade etableringsreformen. Bakgrunden var att det ansågs ta för lång tid för nyanlända att komma i arbete, att det kommunala introduktionsprogrammet hade en för svag koppling till arbetsmarknaden och att innehållet i programmet varierade mellan olika kommuner (prop. 2009/10:60, s. 24 ff.). Utvärderingar visar att etableringsreformen hade positiva effekter på nyanländas sysselsättning och inkomster (SOU 2024:41, s. 254–256).

I samband med reformen fick Arbetsförmedlingen också ta över delar av bosättningsansvaret från Migrationsverket. Arbetsförmedlingens ansvar var att vid behov anvisa en nyanländ som omfattades av etableringslagen plats för bosättning i en kommun (förordning [2010:408] om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare). Migrationsverket hade dock fortsatt ansvar för bosättning av nyanlända som inte omfattades av etableringslagen samt kvotflyktingar.

Arbetsförmedlingen fastställde, efter samråd med länsstyrelserna, Migrationsverket samt dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting, en fördelning av nyanlända per län (länstal). Detta baserades på Migrationsverkets prognos över hur många som beräknades beviljas uppehållstillstånd under det kommande året. Respektive länsstyrelse hade i uppdrag att, med utgångspunkt i länstalen, träffa överenskommelser med kommunerna i sitt län om att ta emot nyanlända för bosättning (kommuntal). Flera län använde sig av regionala fördelningsmodeller som utgångspunkt i dialogen med kommunerna. Vid fastställandet av länstal och vid överenskommelser om kommuntal skulle förutsättningarna för förvärvsarbete vara en utgångspunkt. Beträffande kommuntal skulle det också säkerställas att det fanns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering.

En nyanländ fick anmäla behov av bosättning i en kommun till Arbetsförmedlingen senast sex månader från den dag då han eller hon beviljades uppehållstillstånd. När Arbetsförmedlingen prövade den enskildes behov av anvisning för bosättning skulle förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd beaktas. 2013 infördes

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

en ändring som innebar att nyanlända som bodde i eget boende enbart fick anvisas bosättning i en annan kommun än den som han eller hon bodde i (förordning [2013:1170] om ändring i förordningen [2010:408] om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare).

3.1.4 2016: Kommuner blir skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning

Det nuvarande systemet för bosättning regleras i bosättningslagen och tillhörande förordningar (se avsnitt 4 för en närmare beskrivning). Regelverket trädde i kraft 1 mars 2016.

Genom bosättningslagen blev kommunerna skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning från Migrationsverket. Utöver behovet av att öka den totala mottagningskapaciteten syftade införandet av bosättningslagen till att uppnå en jämnare fördelning av nyanlända mellan landets kommuner. Reformen syftade också till att snabba på mottagandet och skapa bättre förutsättningar för nyanlända att etableras i arbets- och samhällslivet.

Initialt under 2016 anvisade både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen nyanlända till kommunerna. Dock övergick detta ansvar helt till Migrationsverket från och med 2017.

3.1.5 2020: Begränsning av asylsökandes möjlighet till eget boende i vissa områden

Den 1 juli 2020 infördes en ändring som innebar att asylsökande som valde att bo i eget boende i vissa områden som huvudregel inte fick rätt till dagersättning eller särskilt bidrag (10 a § LMA). I förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. reglerades vilka områden som omfattades. En kommun kunde varje år anmäla nya kommundelar till förteckningen. De aktuella kommunerna var de som omfattades av bilagan till förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Förändringen syftade till att fler asylsökande skulle välja att bo i områden med förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende skulle minska.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3.1.6 2025: Alla asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende

Från och med 1 mars 2025 begränsades möjligheten till eget boende ytterligare (prop. 2024/25:49). Asylsökande ska som huvudregel endast ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden om de bor enbart på den plats på ett asylboende som de har tilldelats (8 a § första stycket LMA). En ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad för asylsökande som inte bor på ett asylboende och inte håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress (13 kap. 19 § UtlL). Befintliga bestämmelser om särskilda villkor för ekonomiskt bistånd vid eget boende, respektive bostadsersättning för eget boende upphör att gälla.

3.2 Antalet kommunmottagna flyktingar har varierat stort över tid

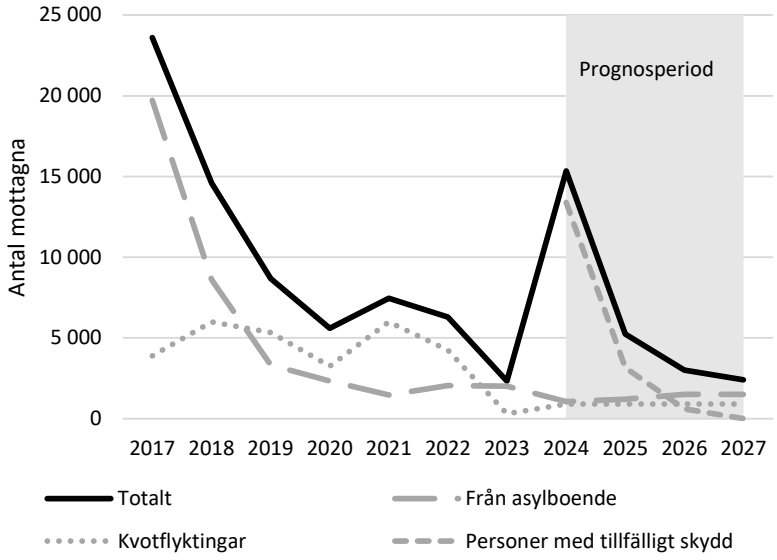
Sedan bosättningslagen infördes 2016 har det varit tvingande för kommunerna att ta emot och bosätta nyanlända som omfattas av en anvisning från Migrationsverket. De nyanlända som kan omfattas av en anvisning är i normalfallet personer som bor på ett av Migrationsverkets asylboenden när de beviljas uppehållstillstånd och kvotflyktingar.

Som framgår av figur 3.1 har antalet nyanlända som tagits emot efter anvisning minskat kraftigt sedan 2017, vilket framför allt beror på den minskade asylinvandringen åren dessförinnan. Till följd av covid-19-pandemin kunde färre kvotflyktingar överföras under 2020 och fler överfördes i stället året därpå. 2023 beslutade regeringen att minska antalet kvotflyktingar som ska överföras till Sverige, från 5 000 till 900 per år.

Av figur 3.1 framgår vidare en prognos för antalet anvisningar 2024–2027. Den kraftiga ökningen under 2024 beror på att många personer från Ukraina, som fått tillfälligt skydd i Sverige i enlighet med massflyktsdirektivet, under året uppfyllde kraven för folkbokföring i Sverige och därmed också kunde omfattas av en anvisning enligt bosättningslagen. Därefter minskar antalet kraftigt och Migrationsverkets prognos för 2027 är att 2 400 nyanlända kommer att omfattas av en anvisning (Migrationsverket 2024e, s. 35).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Figur 3.1 Antal mottagna* efter anvisning enligt bosättningslagen 2017–2023 samt prognos för 2024–2027**



* Avser antal anvisade som mottagits i anvisningskommunen.
** Migrationsverkets prognos, oktober 2024.
Källa: Migrationsverket 2024a, 2024e, egna beräkningar.
(Det saknas uppgifter för året 2016 men antalet var ungefär i nivå med 2017 års siffror.)

Andelen barn som tagits emot efter anvisning har varierat något under åren. Under perioden 2017–2023 var i genomsnitt 40 procent barn. Vad gäller könsfördelningen var nära 60 procent av de vuxna som togs emot efter anvisning 2017 män. Därefter har könsfördelningen varit relativt jämn (Migrationsverket 2024a).

Personer som under asyltiden bott i eget boende kan inte omfattas av en anvisning enligt bosättningsregelverket och måste därmed ordna sitt eget boende även efter att de fått ett uppehållstillstånd. Detsamma gäller anhöriga till personer som tidigare beviljats skydd i Sverige. Under bosättningslagens första år, fram till och med år 2020, var det vanligast att de kommunmottagna hade bosatt sig i kommunen på egen hand. Under 2021 och 2022 var i stället andelen som togs emot efter anvisning större, vilket berodde på att andelen kvotflyktingar var större än tidigare år. 2023 var andelen som bosatt sig på egen hand återigen störst till följd av den kraftiga minskningen av kvotflyktingar (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 21–22).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3.2.1 Fördelning över landet

Ett syfte med bosättningslagen var att fördelningen av nyanlända mellan landets kommuner skulle bli mer proportionerlig i förhållande till kommunernas förutsättningar. Fördelningen av anvisningar ska enligt lagen baseras på kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattning av asylsökande som vistas i kommunen. Exempelvis är de nyanlända som ordnar boende på egen hand ojämnt fördelade över landet vilket beaktas vid fördelningen av anvisningar för att uppnå en jämnare fördelning av det totala mottagandet.

I praktiken sker fördelningen med hjälp av en statistisk modell som Migrationsverket tagit fram. Modellen ger en fördelning per län som sedan beslutas av regeringen. Därefter är det respektive länsstyrelse som beslutar om fördelningen mellan kommunerna i länet (se avsnitt 4.2.1 för en närmare beskrivning).

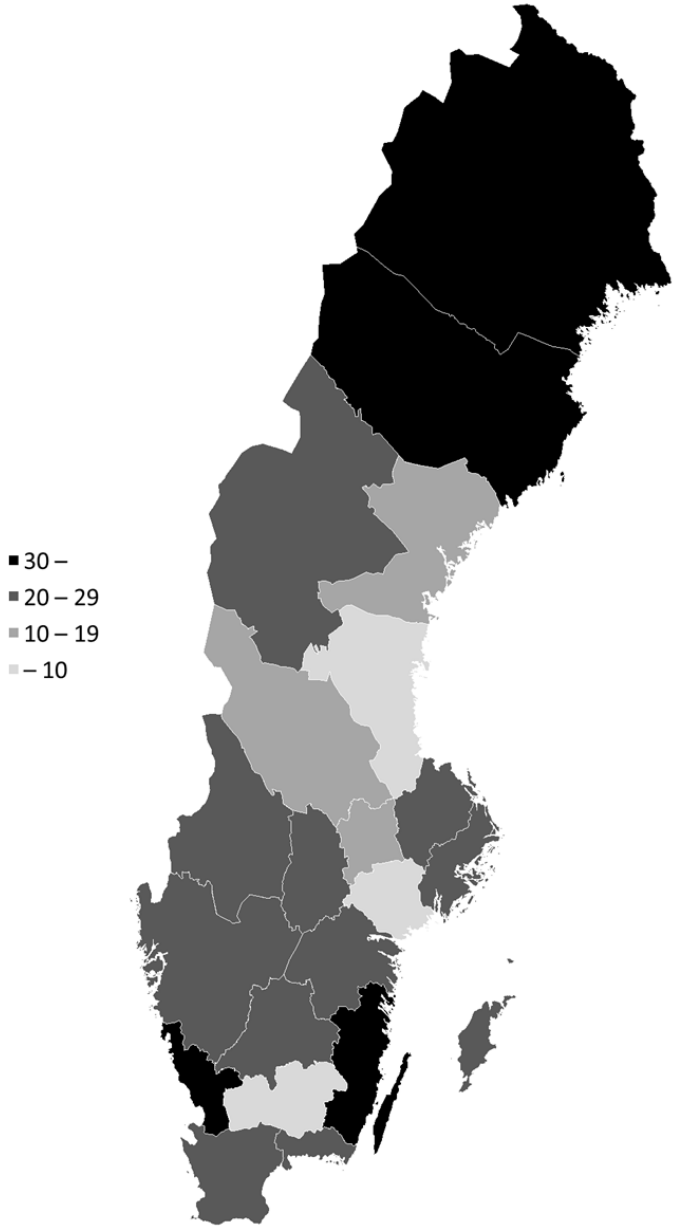
Det genomsnittliga mottagandet i riket var 23 nyanlända per 100 000 invånare 2023. Figur 3.2 illustrerar fördelningen per län. Södermanland hade det lägsta mottagandet med nio nyanlända per 100 000 invånare och Västerbotten det högsta med 36 nyanlända per 100 000 invånare. På kommunnivå är spridningen större, se figur 3.3.[1] Den kommun som hade det högsta mottagandet under 2023 var Laxå som tog emot 327 nyanlända per 100 000 invånare. 76 av landets 290 kommuner fick inga anvisningar alls under 2023.

[1] Antalen för respektive kommun framgår av bilaga 3.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Figur 3.2 Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på län

Antal per 100 000 invånare

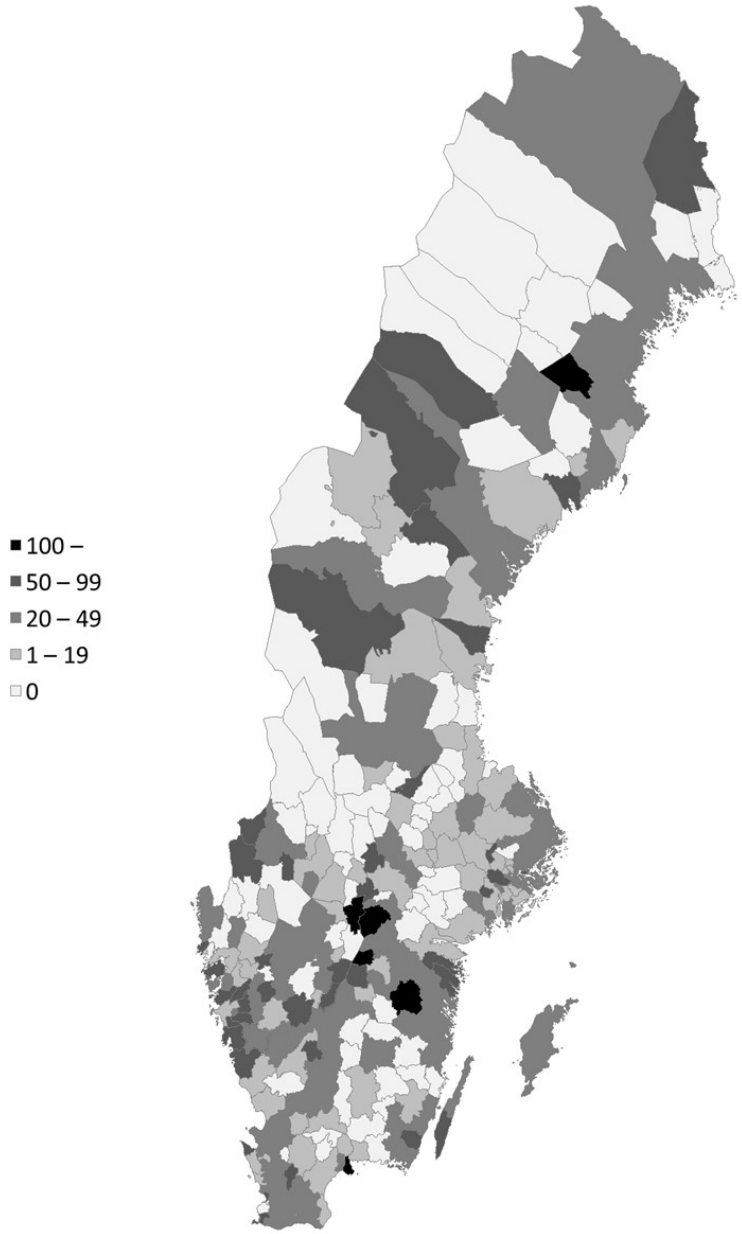


Källa: Migrationsverket 2024b & SCB 2024c, egna beräkningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Figur 3.3 Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på kommun

Antal per 100 000 invånare



Källa: Migrationsverket 2024b och SCB 2024c, egna beräkningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3.3 Det integrationspolitiska målet

Den svenska integrationspolitiken spänner över flera politikområden och i internationell jämförelse rankas Sverige högt vad gäller regelverk och insatser som främjar integration.[2]

Det nuvarande målet för integrationspolitiken beslutades av riksdagen 12 juni 2024 och bygger på såväl plikt som rätt:

> Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250).

Regeringen har som komplement till det integrationspolitiska målet formulerat fem delmål inom områdena ekonomisk integration, språklig integration, utbildning, demokratisk integration samt social och kulturell integration (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 26).

Målet för integrationspolitiken ska främst uppnås genom generella åtgärder för hela samhället. Det innefattar åtgärder inom områden såsom arbetsmarknad, utbildning, folkhälsa, hälso- och sjukvård samt bostäder. De generella åtgärderna kompletteras med riktade åtgärder inom områden såsom utbildning och arbetsmarknad. De riktade åtgärderna är främst avsedda för personer som nyligen invandrat till Sverige. Exempel på riktade åtgärder är sfi, samhällsorientering och subventionerade anställningar. Flyktingar, andra skyddsbehövande samt deras anhöriga har dessutom möjlighet till mer omfattande stöd i form av hjälp med bosättning och tillgång till etableringsinsatser genom Arbetsförmedlingens etableringsprogram (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 13–14).

[2] Se till exempel The Migrant Integration Policy Index.

4 Gällande rätt och tillämpning

4.1 Tre olika förfaranden för anvisning

Det finns tre olika förfaranden för anvisning som Migrationsverket använder för att anvisa en kommun att ordna boende för en utlänning[1] – förfarandet i bosättningslagen och två olika förfaranden i LMA. Avgörande för vilken lag och förfarande som tillämpas är vilken typ av uppehållstillstånd som utlänningen sökt alternativt beviljats, och om utlänningen är ett ensamkommande barn.

4.1.1 För vilka utlänningar används förfarandet för anvisning i bosättningslagen?

Förfarandet i bosättningslagen omfattar nyanlända som beviljats ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. UtlL. Lagen är även tillämplig i vissa fall då uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning (3 § bosättningslagen).

För att förfarandet för anvisning i bosättningslagen ska användas krävs det även att det beviljade uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring (2 och 3 §§ bosättningslagen). Enligt huvudregeln i 3 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) ska den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige folkbokföras. Enligt den bestämmelsen ska en person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Det finns inget krav på att ett uppehållstillstånd ska vara giltigt i mer än ett år för att en folkbokföring ska kunna ske. Även uppehållstillstånd med kortare giltighetstid kan därmed ligga till grund för folkbok-

[1] I bosättningslagen används termen nyanländ.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

föring om övriga förutsättningar för folkbokföring är uppfyllda (se HFD 2017 ref. 32).

För utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, det vill säga enligt 21 kap. UtlL, görs dock ett undantag från huvudregeln i 3 § första stycket folkbokföringslagen. För utlänningar som beviljats dessa typer av uppehållstillstånd ska folkbokföring inte ske om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år (4 § andra stycket folkbokföringslagen).

För att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd ska kunna ges krävs det att massflyktsdirektivet har aktiverats. Så har hittills endast skett för fördrivna personer från Ukraina.[2] För utlänningar från Ukraina som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, är 4 § andra stycket i folkbokföringslagen dock inte längre tillämpligt. För dem regleras när folkbokföring ska ske i stället i en särskild lag – lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Av den lagen, som trädde i kraft den 1 november 2024, följer att en utlänning från Ukraina som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, inte får folkbokföras under de första tolv månaderna av uppehållstillståndets giltighetstid. Därefter ska en sådan utlänning folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under ytterligare minst sex månader. För dessa utlänningar från Ukraina kan förfarandet för anvisning i bosättningslagen därmed tillämpas först när det beviljade uppehållstillståndet varit giltigt i tolv månader. Under de första tolv månaderna som uppehållstillståndet är giltigt kan en anvisning i stället ske enligt förfarandet i LMA (se avsnitt 4.1.2).

När det gäller ensamkommande barn tillämpas förfarandet i bosättningslagen endast avseende ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting enligt 5 kap. 2 § UtlL (4 § bosättningslagen). För övriga ensamkommande barn tillämpas förfarandet för anvisning i LMA (se avsnitt 4.1.2).

[2] Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Ytterligare en förutsättning för att en nyanländ ska kunna anvisas enligt bosättningsregelverket är att den nyanlände tillhör någon av de kategorier som ska prioriteras vid anvisning. Dessa kategorier utgörs av de nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 21 kap UtlL, är registrerade och bor på ett av Migrationsverkets asylboenden[3] eller är kvotflyktingar[4] (7 § första stycket bosättningslagen och 11 § första stycket bosättningsförordningen). För nyanlända som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL gäller enligt 11 § andra stycket bosättningsförordningen dessutom att det för anvisning krävs att de

– är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden, eller var registrerade och vistades vid ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av LMA, eller
– bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av den lagen.

Enligt 9 § bosättningsförordningen ska ett beslut om anvisning omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av de kategorier som ska prioriteras vid anvisning.

4.1.2 För vilka utlänningar används förfarandena för anvisning i LMA?

Det ena av de två förfaranden för anvisning som regleras i LMA får användas för utlänningar som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, under förutsättning att de inte är folkbokförda (3 § första stycket läst tillsammans med 1 § första stycket 2 LMA). Som framgår ovan innebär det att en utlänning, som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, kan anvisas enligt förfaran-

[3] En utlänning som ingår i samma hushåll som en utlänning som bor på ett asylboende kan dock omfattas av en anvisning trots att de inte själva bor på asylboendet (9 § bosättningsförordningen).
[4] Kvotflyktingar reser direkt till den kommun som anvisats att ordna boendet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

det i LMA under åtminstone de första tolv månaderna av uppehållstillståndets giltighetstid.

Det andra förfarandet ska användas vid anvisning av ensamkommande barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtlL samt för ensamkommande barn som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd (3 § andra stycket LMA).

4.2 Fördelning av anvisningar mellan kommunerna i de tre olika anvisningssystemen

Fastställandet av hur många utlänningar[5] enskilda kommuner ska ta emot sker på olika sätt i de tre anvisningsförfarandena. Skillnader finns dels när det gäller vilka aktörer som är involverade och vilka roller de har (se tabell 4.1), dels avseende vilka kriterier som får eller ska vägas in vid fördelningen (se tabell 4.2).

Tabell 4.1 Involverade aktörer i förfaranden för fördelning av anvisningar

	Bosättningslagen	LMA – tillfälligt skydd	LMA – ensamkommande barn
Regeringen	X	X	
Migrationsverket	X	X	X
Länsstyrelserna	X	X*	X*
Arbetsförmedlingen	X*		

* Ej behörig att fatta beslut.

[5] I bosättningslagen används termen nyanländ.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Tabell 4.2 Kriterier vid fördelning av anvisningar

	Bosättningslagen	LMA – tillfälligt skydd	LMA – ensamkommande barn
Arbetsmarknadsförutsättningar	X	X	
Befolkningsstorlek	X	X	X
Sammantaget mottagande av nyanlända och EKB	X	X	X
Antal asylsökande som vistas i kommunen	X	X	X
Bostäder	X*	X*	
Antal skyddsbehövande som vistas i kommunen	X	X	

* Det är inget krav att väga in detta kriterium. Vid fördelning av nyanlända får det endast beaktas vid beslut om kommuntal, ej länstal.

4.2.1 Förfarandet för fördelning av nyanlända enligt bosättningslagen

Förfarandet för fördelningen av anvisningar till kommunerna enligt bosättningslagen är uppdelat i flera steg.

I ett första steg beräknar Migrationsverket hur många nyanlända som kommer att ha behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret (2 § bosättningsförordningen). Behovet räknas fram genom en simuleringsmodell över asylprocessen. Via den erhålls en samlad bedömning som tar hänsyn till antalet inskrivna med uppehållstillstånd, nya beviljade uppehållstillstånd samt antaganden om hur stor andel som, antingen innan eller efter att beslut om anvisning fattats, avbryter bosättningsprocessen och bosätter sig på egen hand. Hur många personer med tillfälligt skydd som kommer att ha möjlighet att bli folkbokförda samt antalet kvotflyktingar som ska tas emot varje år räknas också in.[6] I enlighet med ett återkommande uppdrag i myndighetens regleringsbrev lämnar sedan Migrationsverket ett förslag till Regeringskansliet.[7] Enligt regleringsbrevet ska Migrationsverket dels redovisa förslag på antalet nyanlända som under det kommande året ska anvisas enligt bosättningslagen

[6] Riksdagen har beslutat att Sverige under den nuvarande mandatperioden ska ta emot 900 kvotflyktingar per år (prop. 2022/23:1 utg.omr. 8).
[7] Uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

och bosättningsförordningen, dels förslag på hur antalet nyanlända ska fördelas per län (länstal).

Vid beräkningen av länstalen tar Migrationsverket hänsyn till

- kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunernas befolkningsstorlek
- kommunernas sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- omfattningen av utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet som vistas i kommunen.

Dessutom tas det hänsyn till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. Det är inte uttryckligen reglerat att Migrationsverkets ska ta hänsyn till dessa kriterier när Migrationsverket tar fram förslag till länstal. Av allmänmotiveringen i propositionen framgår dock att regeringens avsikt var att så skulle ske (prop. 2015/16:54, s. 22).[8] Av uppdraget i regleringsbrevet framgår endast att Migrationsverket ska redovisa vilka antaganden och bedömningar som förslagen bygger på. Efter en ändring i bosättningsförordningen följer det dock numera att regeringen ska ta hänsyn till dessa kriterier när länstalen fastställs i nästa steg i processen (4 a §).

Hur kriterierna ska viktas är inte reglerat. Däremot har regeringen under den tid det nuvarande bosättningssystemet tillämpats vid flera tillfällen påverkat hur olika kriterier viktas. I uppdrag till Migrationsverket har regeringen bland annat angett att

- Migrationsverket ska analysera och vid behov justera viktningen och vad som ska ligga till grund för bedömningen av kriterierna för att fördelningen på bästa sätt ska spegla kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända (A2017/01017/I)

[8] Kriteriet som rör utlänningar med tillfälligt skydd samt kravet om anvisning till samma kommun som anvisats enligt LMA har tillkommit efter denna proposition.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

- kommunernas övriga mottagande av nyanlända och ensamkommande barn ska ges ett större genomslag vid fördelningen jämfört med tidigare år (A2017/01017/I)
- Migrationsverket ska se över kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar så att nyanländas möjligheter till en mer varaktig etablering på arbetsmarknaden återspeglas (A2018/00998/I)
- fördelningen av anvisningar ska bidra till att det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn blir jämnare fördelat mellan kommunerna (A2018/00998/I)
- Migrationsverket vid bedömningen ska ta särskild hänsyn till kommuner som under en längre tid haft ett högt övrigt mottagande av nyanlända och ensamkommande barn (A2018/00998/I)
- kriterierna på bästa sätt ska spegla kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända och bidra till att det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn blir jämnare fördelat mellan kommunerna (A2019/0877/IAS)
- en utgångspunkt ska vara att län som i dag tilldelas få anvisningar av nyanlända ska tilldelas en större andel av det totala antalet anvisade, så att den samlade kapaciteten för mottagandet bättre tas tillvara (A2023/00438).

Vid beräkningen av länstal använder Migrationsverket en särskilt framtagen modell för att vikta de olika kriterierna. Migrationsverket har utvecklat och reviderat modellen i samråd med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR.[9] Innan Migrationsverket lämnar förslag på mottagandebehov och länstal till regeringen i augusti varje år sker ett samråd med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR. Samarbetet kring fördelningsmodellen sker i en arbetsgrupp kallad samrådsgruppen för länstal.[10]

[9] Det följer av Arbetsförmedlingens och länsstyrelsernas regleringsbrev att de ska delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag (uppdrag 14 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen samt uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna). Av Arbetsförmedlingens regleringsbrev framgår även att myndigheten ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar. Att samråd ska ske med SKR följer av uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket.

[10] Samrådsgruppen är en arbetsgrupp som tillsatts inom ramen för den nationella bosättningsgruppen under samverkansdelegationen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Fördelningsmodellen utgår från kommunnivå. De huvudsakliga variablerna som viktas mot varandra är arbetsmarknad och asylmottagande. Beräkningen justeras sedan med hänsyn till befolkningsstorlek och hur många nyanlända som bosätter sig på egen hand. Därefter viktas fördelningen mot det beräknade behovet av anvisningar. Summan av kommunvärdena per län utgör det förslag till länstal som Migrationsverket lämnar till Regeringskansliet. Vid framtagandet av länstalen tas även hänsyn till att de nyanlända med tillfälligt skydd som tidigare anvisats till en kommun med stöd av LMA i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. En mer utförlig beskrivning av hur viktningen görs återfinns i bilaga 2.

I ett andra steg beslutar regeringen varje år om ändring i den förordning som reglerar antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommunerna enligt bosättningslagen samt fördelningen på länsnivå. Vid fastställandet av länstalen ska regeringen ta hänsyn till samma kriterier som Migrationsverket beaktar när de tar fram sitt förslag till länstal. Hittills har regeringen följt det antal, och den länsfördelning, av nyanlända som Migrationsverket föreslagit. Av 2 § förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner följer att 5 600 nyanlända ska omfattas av anvisning 2025.

I ett tredje och sista steg beslutar länsstyrelserna hur de fastställda länstalen ska fördelas mellan kommuner inom respektive län (5 § bosättningsförordningen). Vid beslut om dessa så kallade kommuntal får länsstyrelserna ta hänsyn till samma kriterier som regeringen beaktar vid fastställandet av länstalen. Länsstyrelserna får även beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder (6 § bosättningsförordningen).

Eftersom den beräkningsmodell som Migrationsverket använder för att räkna fram länstalen utgår från kommunnivå kan den även användas i länsstyrelsernas arbete med att fördela anvisningarna inom respektive län. I många fall beslutar också länsstyrelserna att fördela anvisningar i enlighet med utfallet av beräkningsmodellen.

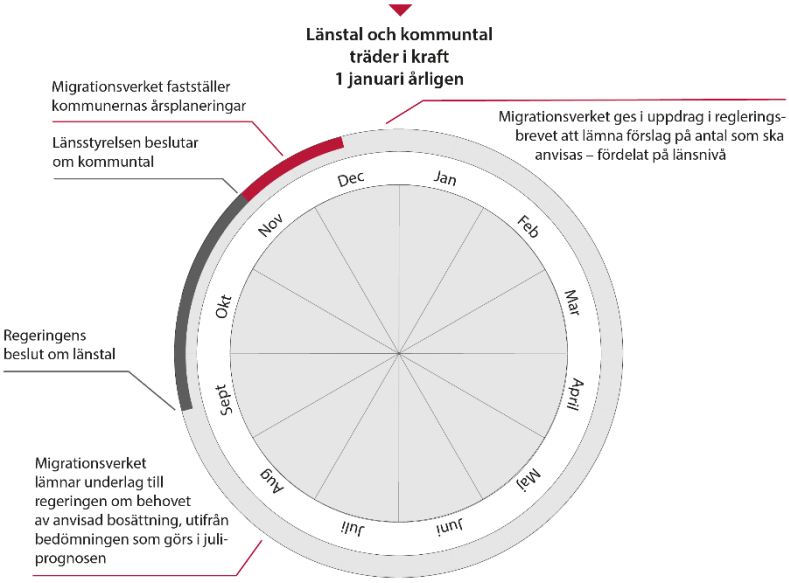
Om Migrationsverket finner behov av att justera de beräkningar som görs i steg ett ska myndigheten redovisa det nya antalet nyanlända och nya länstal till regeringen så snart som möjligt (2 § bosättningsförordningen samt uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket). Om regeringen därefter reviderar länstalen under innevarande kalenderår får länsstyrelserna revidera

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommuntalen (7 § bosättningsförordningen). Om revideringen av länstalen innebär att dessa sänks får kommunernas planering för ett tidigare beslutat högre mottagande beaktas när nya länstal och kommuntal fastställs (7 a § bosättningsförordningen).

Under förutsättning att kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet får länsstyrelserna även revidera kommuntalen under innevarande kalenderår efter överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner (7 § bosättningsförordningen).

Figur 4.1 Årscykel för läns- och kommuntal



Källa: Migrationsverket.

4.2.2 Förfarandet för fördelning av personer med tillfälligt skydd enligt LMA

Förfarandet för fördelning enligt LMA av utlänningar som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd är, precis som motsvarande förfarande enligt bosättningslagen, uppdelat i flera steg.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

I ett första steg beräknar Migrationsverket hur många utlänningar som behöver anvisas en kommun som ska ordna boende (2 § förordningen [2022:1008] om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

I ett andra steg beslutar regeringen varje år om ändring i den förordning som reglerar antalet utlänningar som Migrationsverket får anvisa kommunerna att ordna boende för under det följande året. Av förordningen framgår att Migrationsverket inte får anvisa kommunerna att ordna boende för fler än 4 300 utlänningar under 2025 (3 § förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

I ett tredje och sista steg tar Migrationsverket fram en beräkning av antalet anvisningar per kommun (fördelningstal). Vid beräkningen av fördelningstalen ska hänsyn tas till

- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunens befolkningsstorlek
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- det totala antalet utlänningar med tillfälligt skydd som vistas i kommunen.

Vid behov får Migrationsverket dessutom beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder (4 § andra stycket förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar). Arbetsförmedlingen ska delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av nyanlända och personer med tillfälligt skydd till kommuner samt tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar.[11] Länsstyrelserna ska delta vid genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av personer med tillfälligt skydd till kommuner. Länsstyrelserna ska också föra en dialog med kommunerna och möjliggöra omfördelning av fördelningstalen per kommun för personer med tillfälligt skydd, innan dessa fastställs av Migrationsverket.[12]

[11] Uppdrag 14 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.
[12] Uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Om det med hänsyn till behovet av att kunna beakta barnets bästa finns synnerliga skäl, får Migrationsverket revidera fördelningstalen till enskilda kommuner under den aktuella perioden (4 § första stycket förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

4.2.3 Förfarandet för fördelning av ensamkommande barn enligt LMA

Förfarandet av fördelningen av ensamkommande barn enligt LMA är inte författningsreglerat utan utgår från ett regeringsuppdrag som lämnades till Migrationsverket 2016 (Ju2016/00778/SIM). Regeringen gav då Migrationsverket i uppdrag att ta fram en modell för anvisning där ensamkommande barn anvisas till alla kommuner. I regleringsbrevet ges Migrationsverket varje år i uppdrag att utarbeta anvisningsandelar som ska användas för fördelning av ensamkommande barn som omfattas av anvisningar till kommunerna under det kommande året. Anvisningsandelarna ska ge en jämn fördelning och ta hänsyn till kommunernas

- befolkningsstorlek
- tidigare mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn och unga.

Anvisningsandelarna fastställs av Migrationsverket men länsstyrelserna deltar i genomförandet av uppdraget och Migrationsverket ska även inhämta och beakta synpunkter från SKR.[13] Länsstyrelserna ska i sin tur föra en dialog med kommunerna och möjliggöra omfördelning inom länet av anvisningsandelar för ensamkommande barn innan dessa fastställs av Migrationsverket.[14] Under 2024 anvisades 497 ensamkommande barn enligt förfarandet i LMA (Migrationsverket 2025a).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får under vissa förutsättningar placera barnet i ett boende i en annan kommun. För att så ska kunna ske krävs det bland annat att

[13] Uppdrag 7 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket samt uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.
[14] Uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

de berörda kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen (3 § tredje stycket LMA).

4.3 Anvisningsförfarandet i de tre olika anvisningssystemen

4.3.1 Anvisningsförfarande vid anvisning av nyanlända enligt bosättningslagen

Migrationsverket får besluta om anvisningar till kommunerna i enskilda fall (8 § bosättningsförordningen). Vid dessa anvisningsbeslut ska Migrationsverket utgå från de kommuntal som länsstyrelserna har beslutat om. Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring, ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt (8 a § första stycket bosättningsförordningen). När Migrationsverket fattat beslut om en anvisning i ett enskilt fall är kommunen skyldig att ta emot den nyanlände för bosättning i kommunen (5 § bosättningslagen).

I anvisningsbeslutet ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Datumet får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet. För kvotflyktingar får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist. Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av LMA[15] (10 § bosättningsförordningen). Anvisningsbeslut får inte överklagas, av varken den enskilde eller kommunen (13 § bosättningsförordningen). Migrationsverket ska lämna de uppgifter som den anvisade kommunen behöver för mottagandet av den nyanlände (11 a § bosättningsförordningen).

Vilka kriterier som ska ligga till grund för enskilda anvisningar, det vill säga vad som ska styra matchningen mellan en enskild nyanländ och en kommun, är i de flesta fall inte reglerat.[16] En sådan reglering finns endast avseende anvisningar av nyanlända som har

[15] En nyanländ som erhållit ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL upphör att omfattas av LMA när personen folkbokförs.

[16] Av förarbetena till bosättningslagen framgår att de kriterier som det enligt 7 § andra stycket bosättningslagen ska tas hänsyn till vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner endast ska användas för att fastställa antalet nyanlända som varje län och kommun ska ta emot (prop. 2015/16:54).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring. Om en sådan nyanländ bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA ska anvisningen i första hand avse samma kommun. Detsamma gäller om den nyanlände bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av den lagen (8 a § andra stycket bosättningsförordningen). Enligt Migrationsverket styrs matchningen mellan övriga enskilda nyanlända och kommuner i första hand av kommunernas uppfyllnadsgrad av mottagande (årsplanering och kommuntal). I den mån det är möjligt beaktas ett antal sekundära matchningskriterier och vid varje enskilt bosättningsärende görs en bedömning av vilka kriterier som anses vara prioriterade. Migrationsverket anger att följande sekundära matchningskriterier kan påverka matchningen:

- Anknytning till ensamkommande barn som redan har anvisats till en kommun.
- Närhet till specialistsjukvård.
- Särskilda skolresurser.
- Arbete/arbetserbjudande.
- Påbörjade studier (ej sfi).
- Delad vårdnad om minderåriga barn.
- Skyddad identitet.
- Närhet till släkt som redan är bosatt.
- Önskemål.
- Tillgängliga bostäder i mottagande kommun.

Processen för en anvisning som omfattar en nyanländ som bor på Migrationsverkets asylboende kan beskrivas enligt följande ordning:

1. Migrationsverket håller ett bosättningssamtal med den nyanlände och upprättar ett bosättningsunderlag med övergripande information om personen.
2. Migrationsverket anvisar en kommun och inleder en dialog med kommunen. Dialogen handlar främst om datum för mottagande och andra praktiska detaljer kring mottagandet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3. Migrationsverket kallar den nyanlände till ett anvisningssamtal. En person får bara ett erbjudande om bosättning. Om personen tackar nej till erbjudandet upphör rätten till bistånd och logi från Migrationsverket, och den nyanlände måste omedelbart hitta en bostad på egen hand.
4. När tidsfristen för anvisningen löpt ut ska den nyanlände ha flyttat ut från Migrationsverkets asylboende och tagits emot för bosättning av den anvisade kommunen.

I det fall en tidigare anvisning avbrutits på grund av att en nyanländ inte utnyttjat anvisningen får Migrationsverket göra en ny anvisning som omfattar en annan nyanländ. En så kallad ersättningsanvisning får göras senast under det närmast följande kalenderåret efter att den ursprungliga anvisningen skedde, och inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet (10 a § bosättningsförordningen).

En kommun får anmäla tillgängliga bostäder för nyanlända till Migrationsverket. Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning i kommunen och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända (12 § bosättningsförordningen).

4.3.2 Anvisningsförfarande vid anvisning av tillfälligt skyddsbehövande enligt LMA

Migrationsverket får besluta om anvisningar till kommunerna i enskilda fall och en kommun ska ha ordnat ett boende senast en månad efter beslutet (5 och 6 §§ förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

Vilka kriterier som ska ligga till grund för enskilda anvisningar, det vill säga vad som ska styra matchningen mellan en enskild nyanländ och en kommun, är inte reglerat. Enligt Migrationsverket (2025b[17]) sker anvisningen till den kommun som har lägst måluppfyllelse i landet om inte stark anknytning finns till annan kommun som har utrymme i sitt fördelningstal. Måluppfyllelsen beräknas som kvoten mellan hur många som anvisats till kommunen under året och det fördelningstal som gäller för kommunen.

[17] Se fliken Information.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

4.3.3 Anvisningsförfarande vid anvisning av ensamkommande barn enligt LMA

När det gäller de ensamkommande barnen är Migrationsverket skyldigt att anvisa en kommun att ordna boendet (3 § andra stycket LMA).

Vilka kriterier som ska ligga till grund för enskilda anvisningar, det vill säga vad som ska styra matchningen mellan ett enskilt ensamkommande barn och en kommun, är inte reglerat. Enligt Migrationsverket (2025a[18]) sker anvisning till den kommun i landet som har lägst måluppfyllelse av sin anvisningsandel (utjämnande anvisning) eller om det föreligger stark anknytning till annan kommun (anknytningsanvisning). Vid beräkningen av måluppfyllelsen vägs samtliga anvisningar som en kommun fått sedan den 1 januari 2016 in, och beräkningstiden löper tills vidare.

4.4 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av vissa nyanlända

Staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommuner för kostnader som är relaterade till mottagande av utlänningar och nyanlända. Vissa stöd betalas ut automatiskt och vissa efter en ansökan från kommunen.

4.4.1 Schablonersättningar

Schablonersättning för vissa initiala kostnader för mottagandet

Kommuner som efter anvisning tar emot nyanlända enligt anvisningsförfarandet i bosättningsregelverket har rätt till en schablonersättning för vissa initiala kostnader för mottagandet (15 och 16 §§ kommunersättningsförordningen). Migrationsverket ansvarar för ersättningen. Ersättningen betalas efter att kommunen tagit emot den nyanlände. Kommunen behöver inte ansöka om ersättningen. Av förordningen framgår att ersättningen lämnas för

– initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till personer som inte har fyllt 66 år

[18] Se fliken Information.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– hyreskostnader för bostäder som kommunen håller tillgängliga för bosättning[19]
– särskilda kostnader för mottagandet av kvotflyktingar.[20]

Ersättningens storlek beror på den nyanländes ålder. För varje nyanländ som anvisas ersätts kommunen med

– 17,45 procent av prisbasbeloppet[21] om den nyanlände är under 20 år (2025 motsvarar detta cirka 10 260 kronor)
– 34,90 procent av prisbasbeloppet om den nyanlände fyllt 20 men inte 66 år (2025 motsvarar detta cirka 20 520 kronor)
– 21,82 procent av prisbasbeloppet om den nyanlände fyllt 66 år (2025 motsvarar detta cirka 12 830 kronor).

Schablonersättning för etableringsinsatser och introduktion för nyanlända

Kommunen får ersättning med ett schablonbelopp som avser täcka kostnader för etableringsinsatser och introduktionen för nyanlända (10–14 §§ kommunersättningsförordningen). Migrationsverket ansvarar för ersättningen. Ersättningen betalas ut med delbelopp under en tvåårsperiod. Första utbetalningen sker månaden efter mottagningsdatumet. Ersättningen kan delas mellan flera kommuner om den nyanlände flyttar under de första 24 månaderna efter mottagandet. Ersättningen avser kostnader för

– mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning
– särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800)

[19] Från och med den 1 juli 2024 avser schablonersättningen även hyreskostnader. Kommuner kan ansöka om ersättning för hyreskostnader för bostäder som anmälts som tillgängliga för nyanlända enligt 12 § bosättningsförordnigen för personer som blivit mottagna till och med den 30 juni 2024.
[20] Från och med den 1 juli 2024 avser schablonersättningen även kostnader för mottagandet av kvotflyktingar. Kommuner kan ansöka om ersättning för särskilda kostnader för mottagandet av kvotflyktingar som blivit mottagna till och med den 30 juni 2024.
[21] Prisbasbeloppet för år 2025 är 58 800 kronor.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen
– sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § etableringsförordningen
– samhällsorientering
– tolkning
– andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

Schablonbeloppen är

– 165 000 kronor för en nyanländ som inte har fyllt 66 år
– 92 600 kronor för en nyanländ som har fyllt 66 år.

4.4.2 Ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård

Utöver schablonersättningen finns det statliga ersättningar som kommunerna kan ansöka om för insatser till de nyanlända (19–27 §§ kommunersättningsförordningen). Migrationsverket ansvarar för dessa ersättningar. Ersättningarna betalas ut i efterskott.

En kommun kan till exempel ansöka om ersättning när en nyanländ inte kan delta i etableringsprogrammet. Kommunen kan också ansöka om ersättning för visst ekonomiskt bistånd som kommunen lämnat till utlänningar som har fyllt 18 men inte 21 år. Vidare kan kommunen ansöka om ersättning för kostnader för stöd och hjälp i boendet och för särskilda boendeformer enligt SoL, exempelvis om utlänningen har behov av sådana insatser på grund av ålderdom, sjukdom eller funktionshinder. Under vissa förutsättningar lämnas även ersättning för kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, för assistansersättning, bostadsanpassningsbidrag samt hälso- och sjukvård.

Migrationsverket får även, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner för betydande särskilda kostnader för insatser för personer eller familjer som har särskilda behov.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

4.4.3 Ersättning för att skapa beredskap och mottagningskapacitet

En kommun eller kommunalförbund kan efter ansökan få ersättning för insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för mottagande av nyanlända enligt bosättningslagen samt för mottagande av ensamkommande barn enligt LMA (37 § kommunersättningsförordningen). Enligt samma bestämmelse kan ersättning även lämnas för att utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra organ i syfte att underlätta etableringen i samhället.

Det är länsstyrelserna som beslutar om detta stöd och ersättning lämnas i mån av tillgång till medel.[22] Av de 63 ansökningar som beviljades 2023 rörde två bostäder och bosättning (Länsstyrelsen Västernorrland 2024c, s. 13).

4.5 Ersättning till nyanlända

4.5.1 Ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Etableringsersättning

En nyanländ som omfattas av etableringslagen kan få etableringsersättning för att delta i etableringsprogrammet. Målgruppen för etableringsprogrammet är personer i åldern 20–65 år som nyligen fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande samt deras anhöriga (2 § etableringslagen). Syftet med programmet är att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om anvisning till etableringsprogrammet och det är Försäkringskassan som beslutar om, och betalar ut, etableringsersättning.

Etableringsersättning lämnas för högst fem dagar per vecka (10 kap. 6 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Under en inledande kartläggningsperiod är ersättningen 231 kronor per dag och därefter 308 kronor per dag vid deltagande på heltid (2 kap. 13 § förordningen om

[22] För år 2025 har 40 miljoner kronor anslagits för detta stöd (regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende anslag 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). En deltagare som har barn kan dessutom få etableringstillägg och den som bor ensam i egen bostad kan få bostadsersättning (3 kap. 10 och 13 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Av förarbeten till den tidigare gällande etableringslagen framgår att etableringsersättningen är individualiserad för att skapa incitament för både kvinnor och män att delta i etableringsinsatser (prop. 2009/10:60, s. 105). Av förarbeten till etableringsreformen framgår också att ersättningarna skulle ligga på en sådan nivå att det endast i undantagsfall skulle vara aktuellt med kompletterande försörjningsstöd. Samtliga ersättningsnivåer har dock varit oförändrade sedan de infördes 2010, och nyanlända med etableringsersättning på heltid är i dag mer eller mindre regelmässigt i behov av kompletterande försörjningsstöd (SOU 2024:41, s. 313).

Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Nyanlända som deltagit maximal tid i etableringsprogrammet är direktkvalificerade till ett arbetsmarknadspolitiskt program för långtidsarbetslösa; jobb- och utvecklingsgarantin för personer som fyllt 25 år och jobbgarantin för ungdomar för personer under 25 år (5 § första stycket 6 förordningen [2007:414] om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 5 § andra stycket 2 förordningen [2007:813] om jobbgaranti för ungdomar).

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete (1 § andra stycket förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin). Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning (1 § andra stycket förordningen om jobbgaranti för ungdomar).

För deltagande i dessa program lämnas aktivitetsstöd till personer som fyllt 25 år eller som uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning hos en a-kassa (2 kap. 1 § förordningen [2017:819] om ersätt-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). För personer som är under 25 år och inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning hos en a-kassa lämnas utvecklingsersättning (2 kap. 10 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Ersättningsnivån inom aktivitetsstödet är 223 kronor per dag om deltagaren inte uppfyller ett arbetsvillkor. Om deltagaren uppfyller ett arbetsvillkor så är lägsta beloppet 510 kronor per dag. I utvecklingsersättningen är ersättningen 199 kronor per dag om deltagaren har gymnasieexamen från ett nationellt program, gymnasieintyg eller motsvarande, eller har fyllt 20 år och går på en studiemotiverande folkhögskolekurs. I annat fall är ersättningen 57 kronor per dag. Ersättningarna kan lämnas för högst fem dagar i veckan. Ovanstående ersättningsnivåer följer av 2 kap. 2, 3 och 11 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Sanktioner vid misskötsel

För att få etableringsersättning, aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning måste personen följa den individuella handlingsplan som Arbetsförmedlingen har upprättat. I denna framgår vad den enskilde behöver göra för att få ett jobb eller börja studera. En deltagare som missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten kan varnas eller stängas av från rätten till ersättning i en eller flera dagar. Sanktionerna trappas gradvis upp vid upprepade händelser och kan som mest omfatta 45 dagar åt gången. Exempel på situationer som kan leda till en sanktion är att inte lämna in sin aktivitetsrapport i tid, att inte delta i en insats inom programmet, att inte söka en anvisad utbildning eller ett anvisat arbete, att tacka nej till ett erbjudande om ett lämpligt arbete eller att säga upp sig från sitt arbete (6 kap. 2–4 §§ förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). En nyanländ som deltar i den inledande kartläggningsperioden av etableringsprogrammet omfattas dock inte av sanktionssystemet (6 kap. 1 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Arbetsförmedlingen kontrollerar, utreder och beslutar om sanktioner. Försäkringskassan beslutar sedan om vilka dagar som ska ingå i avstängningsperioden och verkställer Arbetsförmedlingens

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

beslut om avstängning (6 kap. 12 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Villkor för deltagande i etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar

Etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar är så kallade ramprogram, vilket innebär att programmen inte är en aktivitet i sig utan att de fylls med olika individuellt anpassade aktiveter. I etableringsprogrammet är sfi och samhällsorientering obligatoriska aktiviteter om inte Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser.

Anvisningens omfattning

En anvisning till ett ramprogram ska i normalfallet avse heltid. En anvisning får dock göras på deltid om personens arbetsutbud understiger heltid och det beror på vissa omständigheter. Villkoren för när en deltidsanvisning är möjlig varierar något mellan de olika programmen[23] men några exempel på omständigheter som kan föranleda en deltidsanvisning är om personen har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, är föräldraledig på deltid eller arbetar deltid. Det kan också vara ett annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

En nyanländ kan delta i etableringsprogrammet i motsvarande 24 månader på heltid. Vid anvisning på deltid kan programmet således pågå under en längre period än 24 månader. Den nyanlände får dock ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.[24] Den inledande kartläggningsperioden av programmet räknas inte in i de 24 månaderna. (15 § etableringsförordningen)

En deltagare i jobbgarantin för ungdomar får ta del av programmet under sammanlagt 15 månader (10 § första stycket 5 förordningen

[23] Se 8 § etableringsförordningen, 4 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 4 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
[24] För en nyanländ som folkbokförs i en kommun första gången medan han eller hon bor på ett asylboende hos Migrationsverket, ska denna tid i stället räknas från det att han eller hon först togs emot i en kommun.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

[2007:813] om jobbgaranti för ungdomar). För jobb- och utvecklingsgarantin finns ingen bortre gräns för deltagande.

Utskrivning och återkallelse

En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program kan avslutas genom utskrivning eller återkallelse. Deltagaren får då inte längre vara kvar i programmet och därmed upphör också ersättningen. Den enskilde kan begära att få ett beslut om utskrivning eller återkallelse omprövat av Arbetsförmedlingen. Beslutet kan också överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid utskrivning finns möjlighet till återinträde i programmet så snart den enskilde inte längre är förhindrad att delta. Vid återkallelse finns det i vissa fall möjlighet att anvisas till programmet på nytt, men då först efter 45 dagars karens och under förutsättning att den enskilde anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inom 60 dagar från återkallelsen. (17–22, 28 och 29 §§ etableringsförordningen)

Grunderna för utskrivning skiljer sig något åt mellan de olika programmen[25] men omfattar i stort arbete, studier, föräldraledighet och sjukfrånvaro. Specifikt för etableringsprogrammet är att en deltagare ska skrivas ut om han eller hon inte längre kan delta i programmet på grund av ett annat hinder som har anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen eller om han eller hon bedöms helt sakna förmåga att delta i insatser inom programmet. I jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar ska en deltagare skrivas ut om han eller hon uppfyller ett nytt arbetsvillkor i enlighet med arbetslöshetsförsäkringen.

Grunderna för återkallelse och möjligheten att anvisas på nytt skiljer sig också något åt mellan de olika programmen.[26] Gemensamt är att en anvisning ska återkallas om deltagaren missköter sig eller stör verksamheten, eller om det i övrigt finns särskilda skäl för återkallelse. Etableringsprogrammet ska också återkallas om den nyanlände inte längre tillhör målgruppen för programmet.

[25] Se 17 § etableringsförordningen, 13 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 10 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
[26] Se 21 § etableringsförordningen, 15 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 12 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

4.5.2 Ekonomiskt bistånd enligt SoL

Ekonomiskt bistånd[27] regleras i SoL och kan beviljas den som inte kan försörja sig själv och sin familj. Kommunen har det yttersta ansvaret för att individer får det stöd och den hjälp de behöver, och handlägger och beslutar i ärenden om ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd är ett behovsbaserat bidrag som prövas i varje enskilt fall. Till skillnad från de flesta andra svenska bidragssystemen är ekonomiskt bistånd inte individualiserat utan relaterat till hushållet. Enligt SoL innebär inte kommunernas ansvar någon inskränkning av andra huvudmäns ansvar, exempelvis Arbetsförmedlingens eller andra myndigheters.

Den vanligaste orsaken till behovet av ekonomiskt bistånd är arbetslöshet (Socialstyrelsen 2020). Arbetslöshet som försörjningshinder innebär att individen har arbetsförmåga på hel- eller deltid samt står till arbetsmarknadens förfogande. I regel ska dessa individer vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och vara aktivt arbetssökande för att ha rätt till ekonomiskt bistånd. Kraven på den som söker ekonomiskt bistånd med anledning av arbetslöshet specificeras i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd och har formats genom förarbeten och rättspraxis med en nära koppling till de krav som ställs på arbetslösa som får ersättning via arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2015/16:136). I kategorin arbetslösa ingår också nyanlända arbetslösa som omfattas av etableringslagen och som behöver ekonomiskt bistånd i avvaktan på, eller på grund av otillräcklig, etableringsersättning. Personer som får etableringsersättning och inte klarar sig på ersättningen kan ha rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda (Socialstyrelsen 2021, s. 52).

4.5.3 Socialförsäkringsförmåner

De olika socialförsäkringsförmånerna regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110). De flesta socialförsäkringsförmåner baseras antingen på bosättning i Sverige eller arbete i Sverige. Till de bosättningsbaserade förmånerna hör exempelvis barnbidrag, föräldra-

[27] Ekonomiskt bistånd består av försörjningsstöd och stöd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstöd ska täcka den löpande försörjningen och avser skäliga kostnader för till exempel livsmedel, kläder och boende. I livsföringen i övrigt ingår till exempel kostnader för barnomsorg, läkarvård och medicin.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

penning på lägsta- och grundnivå, garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadsbidrag. Exempel på arbetsbaserade förmåner är föräldrapenning på sjukpenningnivå, inkomstgrundad ålderspension och sjukpenning. Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som prövar rätten till en socialförsäkringsförmån. Utöver de grundläggande villkoren för att omfattas av socialförsäkringen finns särskilda villkor för respektive socialförsäkringsförmån.

En person som kan antas komma att vistas i Sverige under längre tid än ett år ska i normalfallet anses vara bosatt i landet (5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). En person som behöver ha ett uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige ska dessutom ha ett sådant tillstånd för att kunna få bosättningsbaserade förmåner. Således har nyanlända i normalfallet tillgång till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna så snart de beviljats uppehållstillstånd. Från och med 1 november 2024 gäller nya regler avseende socialförsäkringsförmåner för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. De som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som arbetar har rätt till arbetsbaserad föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, men i regel inte rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken (bet. 2024/25:SfU5, s. 8). Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd har i uppdrag av regeringen att se över på vilket sätt nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och föreslå en ny modell för successiv kvalificering (dir. 2023:149).

5 Erfarenheter av nuvarande regelverk för bosättning och andra relevanta erfarenheter

5.1 När Arbetsförmedlingen ansvarade för delar av bosättningen

Syftet med att Arbetsförmedlingen tog över delar av bosättningsansvaret i samband med etableringsreformen 2010 (se avsnitt 3.1.3) var att öka fokuset på arbetsmarknadsetablering. Enligt Riksrevisionen (2014, s. 115–116) fick detta dock begränsat genomslag. En av anledningarna var att utflyttningen från Migrationsverkets asylboenden till stora delar skedde utan den planering som Arbetsförmedlingen ansvarade för när det gällde att hitta plats för bosättning utifrån goda förutsättningar för arbete. Fler hade behövt anvisas för att reformen skulle fått en större effekt.

En anledning till att inte fler anvisades var att överenskommelserna om mottagande inte var förpliktigande. Vid ett underskott av anvisningsbara platser blev nyanlända kvar i Migrationsverkets asylboenden i stället för att bli kommunmottagna, vilket fördröjde etableringsprocessen. Det ledde också till att många nyanlända ordnade boende på egen hand, ofta i kommuner med ett redan högt mottagande. Det fanns också incitament för nyanlända att flytta till eget boende i och med att rätten till etableringsplan, och därmed möjligheten att få etableringsersättning, trädde i kraft först när personen lämnat Migrationsverkets asylboende (Riksrevisionen 2014, s. 53).

Riksrevisionens (2014, s. 115) granskning visar också att ett arbetsmarknadsperspektiv fick genomslag i fastställandet av länstal men inte i samma utsträckning återfanns vid överenskommelser om kommuntal. I stället återspeglade kommuntalen i första hand platser

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

för anvisning utifrån tillgången till bostäder. Även Statskontorets (2011, s. 41) rapport visar på att arbetsmarknadsperspektivet fick begränsat genomslag i bosättningsprocessen.

Vidare visar Riksrevisionens (2014, s. 49, 115–116) granskning att det främst var tillgången till lediga bostäder och de nyanländas vilja att acceptera anvisningen som i praktiken styrde vilken kommun den nyanlände anvisades till. Utgångspunkten var sällan vad som framkommit i etableringssamtal och förutsättningarna för arbete. Ytterligare en orsak till att arbetsmarknadsperspektivet fick begränsat genomslag var att en majoritet av de nyanlända inte bedömdes ha en tillräckligt specifik utbildnings- och yrkesbakgrund för att kunna matchas mot arbetsmarknaden och därför kunde bosättas i vilken kommun som helst. Utifrån detta ansåg Riksrevisionen att det saknades skäl för att Arbetsförmedlingen skulle ha kvar sitt bosättningsuppdrag eftersom goda arbetsmarknadsförutsättningar i praktiken inte fick genomslag i bosättningen. Ytterligare ett problem var att ansvaret för bosättningen var delat mellan två myndigheter, vilket innebar att myndigheternas resurser inte användes på ett effektivt sätt. Exempel på problem i det dåvarande systemet var konkurrens om lediga boendeplatser och bristande överblick över det samlade behovet av bosättning.

I en uppföljning av genomförandet av etableringsreformen visade Statskontoret (2012, s. 109) på att det fanns brister i bosättningsunderlaget som Arbetsförmedlingen tog fram inför kommunplaceringen. Statskontoret bedömde att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ofta var bristfällig. En studie av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) visade på att arbetsförmedlarna upplevde att det var svårt att rekommendera en särskild bostadsort utifrån möjligheter att få arbete, eftersom många nyanlända saknade utbildning och tidigare yrkeserfarenhet (Liljeberg & Sibbmark 2011, s. 19).

En utmaning i bosättningsarbetet var att många nyanlända tackade nej till en anvisning eller avbröt sin bosättningsprocess. Riksrevisionen bedömde att en ökad närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen skulle kunna bidra till att fler nyanlända snabbare anvisas plats i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd och att fler bosätter sig på mindre orter, samtidigt som kontinuiteten i de statliga etableringsinsatserna förbättras (Riksrevisionen 2014, s. 121).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Riksrevisionen (2014, s. 11) bedömde också att matchningsuppdraget bör begränsas och endast tillämpas för individer som har en utbildnings- och yrkesbakgrund som är tillräckligt specifik för att en sådan matchning ska bli aktuell.

I en senare granskning menade Riksrevisionen (2015, s. 129–130) att en avgörande faktor för de nyanländas etablering var att de kommer till en kommun med goda förutsättningar för sysselsättning. Det fanns stora skillnader i etableringsgrad mellan olika kommuntyper i landet. Etableringsgraden var generellt sett högre för nyanlända i kommuner med god sysselsättningsutveckling. De nyanländas etablering skulle öka om mottagandet i ökad utsträckning var i kommuner med sysselsättningstillväxt, det vill säga framför allt storstadskommuner. Samtidigt var bostadsbristen särskilt kännbar i kommuner med god sysselsättningstillväxt och bostadsbristen var således en begränsande faktor för de nyanländas etablering.

Migrationsverket hade under åren 2010–2012 i uppdrag att kartlägga asylsökandes yrkes- och utbildningsnivå samt övrig relevant information som sedan skulle lämnas vidare till Arbetsförmedlingen i syfte att utgöra underlag för bosättning och etableringsinsatser.[1] Statskontoret (2012, s. 152–153) fann denna ordning ineffektiv och föreslog att Migrationsverkets uppgift att kartlägga utbildnings- och yrkesbakgrund skulle upphöra och att kartläggningen i stället borde koncentreras till Arbetsförmedlingen. Detta mot bakgrund av att arbetsförmedlarna inte ansåg sig ha någon nämnvärd nytta av de uppgifter som Migrationsverket samlade in utan i stället föredrog att göra egna kartläggningar. Riksrevisionen (2012, s. 44–45) gjorde liknande iakttagelser.

5.2 Nuvarande fördelningsförfarande

5.2.1 Samverkan är centralt

Bosättningssystemet involverar många aktörer och för att systemet ska fungera ändamålsenligt är det i hög grad beroende av en väl fungerande samverkan. Innan bosättningslagen trädde i kraft var

[1] Se regleringsbreven för budgetåren 2010–2012 avseende Migrationsverket, 9 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt prop. 2009/10:60, s. 55–56.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

systemet än mer beroende av samverkan, eftersom mottagandet av nyanlända då byggde på frivillighet.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, länsstyrelserna och SKR samverkar om asylsökandes och nyanländas mottagande och etablering i arbets- och samhällslivet inom den så kallade samverkansdelegationen. I samverkansdelegationen finns det flera strategiska arbetsgrupper, varav en avser samverkan om bosättning[2]. När bosättningslagen trädde i kraft fanns redan samverkansdelegationen och en upparbetad samverkansstruktur. Migrationsverket menar att samverkansstrukturen är en mycket viktig del för att systemet ska uppfattas vara legitimt och fungera ändamålsenligt. Riksrevisionen (2021, s. 42) menar att samverkan mellan myndigheterna och SKR är väl etablerad.

Sedan 2023 har alla länsstyrelser, med undantag för Gotlands län,[3] samordnat fördelningsprocesserna (se avsnitt 4.1 och 4.2) för nyanlända, ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd (Länsstyrelsen Västernorrland 2024a, s. 17). Enligt uppgifter från länsstyrelserna ger samordning av dessa tre processer en bättre helhetsbild, vilket bidrar till en bättre dialog mellan länsstyrelserna och kommunerna.

Ett problem i samverkan är dock brist på informationsdelning mellan olika aktörer i bosättningssystemet, vilket får negativa konsekvenser för såväl grupper som enskilda individer som hamnar i kläm mellan informationsgapen (Lidén, Holmqvist, Jacobsson, Jutvik & Nyhlén 2024, s. 67).

5.2.2 Migrationsverkets fördelningsmodell har stor betydelse

I nuvarande fördelningsmodell ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Migrationsverket ansvarar för fördelningsmodellen (se avsnitt 4.2.1 och bilaga 2). Enligt Riksrevisionen (2021, s. 63) har mottagandet blivit jämnare fördelat med hänsyn till kommunernas arbetslöshet, befolkningsstorlek och asylmottagande.

[2] Skatteverket deltar även på bosättningsgruppens möten eftersom folkbokföring bedöms vara en viktig fråga för gruppens arbete.
[3] För Gotlands län är det inte aktuellt med samordning då länet består av endast en kommun.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Migrationsverkets statistiska modell för att beräkna fördelningen av nyanlända har en mycket central roll i bosättningssystemet. Modellen har stor påverkan på länstalen, och i praktiken också på kommuntalen. Sedan bosättningslagen infördes har regeringen alltid beslutat i enlighet med Migrationsverkets och modellens förslag.

Beräkningen har också ofta kommit att nyttjas av länsstyrelserna när de beslutar om kommuntalen. Länsstyrelserna anser att fördelningsmodellen utgör ett bra underlag för att besluta om kommuntal. 2023 var det tolv länsstyrelser som valde att besluta om kommuntalen utifrån fördelningsmodellen. En anledning till detta var att mottagandet var så pass lågt att flera länsstyrelser beskriver att det inte fanns tillräckligt underlag för någon omfördelning mellan kommunerna. Nio länsstyrelser frångick förslaget enligt fördelningsmodellen. Så gjorde exempelvis Gävleborgs län, där det fanns en uttalad önskan från länsstyrelsen att alla kommuner ska ha ett mottagande (Länsstyrelsen Västernorrland 2024a, s. 17).

I dialog med länsstyrelserna har utredningen även erfarit att det oftast sker en omfördelning om det finns en eller flera kommuner som vill ha en högre tilldelning.

5.2.3 Migrationsverket utformar fördelningsmodellen

Det är inte reglerat eller styrt hur fördelningen av nyanlända ska beräknas. Exempelvis framgår det inte hur de olika kriterierna som ska beaktas ska viktas mot varandra. Detta ger Migrationsverket ett stort handlingsutrymme att utforma den statistiska modellen. Utredningen har erfarit att de inblandade aktörerna är positiva till detta handlingsutrymme. Flexibiliteten gör att systemet är mer hållbart över tid. Möjligheten att ändra i modellen underlättar även dialogen mellan Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR har årligen samråd om den statistiska modellen. Länsstyrelsen Västernorrland (2024a, s. 17) konstaterar att samrådsgruppen präglas av en god dialog och en vilja att samverka och lyssna in de olika aktörernas synpunkter och perspektiv. Av intervjuer med myndigheterna och SKR som Riksrevisionen (2021, s. 41) genomfört framgår att det funnits en samsyn kring de justeringar som gjorts i modellen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Riksrevisionen anser att fördelningsmodellen är väl etablerad hos myndigheter och kommuner.

Nackdelen med modellen är, enligt Migrationsverket, att det är svårt att göra anpassningar i modellen för att ändra utfallet. Migrationsverket har i kontakter med utredningen konstaterat att det är svårt att vikta faktorerna i modellen för att uppnå ett särskilt syfte. Detta blev tydligt då Migrationsverket 2023 fick i uppdrag att inför redovisning av förslag på länstal 2024 se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner. En utgångspunkt för översynen av modellen var att län som tilldelas få anvisningar skulle tilldelas en större andel av det totala antalet anvisade (A2023/00438). I Migrationsverkets återrapportering av uppdraget konstaterades det att samtliga variabler i beräkningsmodellen utgår från kommunnivå vilket är givet av bosättningslagen. Det innebar att det var svårt att uppnå en viss effekt på länsnivå beroende på kommuners egenskaper i respektive län (Migrationsverket 2023, s. 6).

5.2.4 Vikten av att beakta arbetsmarknaden i fördelningsmodellen

Erfarenheter visar att det är viktigt att beakta arbetsmarknadsförutsättningar vid fördelningen av nyanlända. Enligt Mottagandeutredningen (SOU 2018:22, s. 279) har tidigare placeringsstrategier i allt för hög utsträckning utgått från tillgången på bostäder i stället för möjligheterna till arbete och utbildning. Mottagandeutredningen menade att arbetsmarknadsförutsättningar bör vara den enskilt tyngst vägande faktorn i modellen och att faktorer som kommunens folkmängd och tidigare mottagande bör ges lägre vikt. Även OECD (2016, s. 22) menar att arbetsmarknadsförutsättningarna på anvisningsorten är avgörande för långsiktig integration och att det därför är viktigt att undvika att placera nyanlända på orter med tillgång till billigt boende men dåliga arbetsmarknadsförutsättningar. Flera svenska studier pekar i samma riktning. Utvärderingar av den så kallade Hela Sverige-strategin under 1980- och 1990-talet visar att utplaceringarna, som i praktiken i huvudsak kom att styras av tillgången på bostäder, inverkade negativt på de nyanländas möjligheter till arbete (Edin, Fredriksson & Åslund 2004; Wennström & Öner 2015). En annan studie visar att de som bor där det finns

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

många arbetstillfällen i förhållande till antalet boende har högre sannolikhet att komma i arbete än personer som bor på andra platser i samma kommun. Sambanden är tydligare för lågutbildade personer, och det är i första hand närheten till lågkvalificerade arbeten som har betydelse (Zenou, Åslund & Östh, 2006). Att den lokala arbetsmarknaden är viktig att beakta som ett kriterium vid fördelningen bekräftas av ytterligare en studie som visar att placering på en ort med sämre arbetsmarknad påverkar flyktinginvandrares inkomster och arbete negativt i minst tio år framöver (Rooth & Ålund 2007).

Enligt Riksrevisionen (2021, s. 35) har bosättningslagen haft en positiv påverkan på arbetsmarknadsetableringen för nyanlända som omfattats av en anvisning. Efter införandet av bosättningslagen tas nyanlända i högre grad emot i kommuner med lägre arbetslöshet. Nyanlända som efter anvisning mottagits i kommuner med lägre arbetslöshet har i genomsnitt högre inkomster och sysselsättning tre år efter kommunmottagandet, jämfört med dem som mottagits i kommuner med högre arbetslöshet.

SKR har till utredningen lyft vikten av att också beakta befolkningsstorleken i fördelningen av nyanlända. SKR menar att befolkningsstorleken är en avgörande faktor för kommunens förutsättningar för integration och kapacitet i mottagandet. Det har exempelvis betydelse för kommunens möjlighet att erbjuda etableringsinsatser med mera.

5.2.5 Bostadssituationen är viktig men svår att beakta

Flera studier visar på bostadssituationens betydelse för integration (se avsnitt 5.4.5 för vidare resonemang). I nuvarande system får länsstyrelserna beakta kommunens förutsättningar att tillhandahålla bostäder inför att kommuntalen ska beslutas. Erfarenheter visar dock att det är svårt för länsstyrelserna att beakta detta i beslutet av kommuntalen. Enligt Riksrevisionen (2021, s. 45–47) varierar länsstyrelsernas möjlighet att beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder vid beslut om kommuntal. Länsstyrelserna i Stockholm och Skåne uppger att det är svårt att omfördela kommuntalen utifrån tillgången på bostäder eftersom bostadsbristen i länen är utbredd och ingen kommun lämnat önske-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

mål om ett högre mottagande. Ytterligare ett problem är att länstalen har varit så pass låga de senaste åren att flera länsstyrelser anser att det inte finns tillräckligt underlag för en omfördelning mellan kommunerna. Enligt länsstyrelserna har de flesta länsstyrelserna dock dialog med kommunerna i respektive län även om det inte resulterar i någon omfördelning.

Utredningen har i dialog med länsstyrelserna erfarit att det saknas objektiva och tillförlitliga underlag om bostadssituationen som beslutet om kommuntal kan baseras på. Ett problem är att de underlag som finns är självskattade av kommunerna, exempelvis bostadsmarknadsenkäten och länsstyrelsernas analyser av de regionala bostadsmarknaderna. Ytterligare ett problem är att nyanlända som omfattas av en anvisning kan erbjudas boenden utanför den ordinarie bostadsmarknaden. Det har därför varit svårt att dra slutsatser av de underlag som finns om kommunens förmåga att tillhandahålla bostäder.

5.2.6 Kommunerna har lågt inflytande över kommuntalen och det saknas flexibilitet

Kommunerna har litet inflytande över fördelningsförfarandet i dagens system. En slutsats som forskarna Lidén och Nyhlén (2023, s. 13) framhåller är att systemet med läns- och kommuntal behöver reformeras så att den kommunala autonomin ökar, exempelvis genom att göra det lättare för kommuner att omfördela nyanlända mellan sig.

Ett problem har varit att det inte varit möjligt att omfördela anvisningar mellan länen, eftersom länstalen är beslutade av regeringen, vilket begränsar det kommunala inflytandet. Flera kommuner som utredningen varit i kontakt med har uttryckt att de vill få möjlighet att önska hur många nyanlända kommunen ska ta emot.

Bristen på flexibilitet leder också till att barn i vissa fall inte kan återförenas med sina anhöriga. Denna situation uppstår då en kommun har fyllt sitt kommuntal och det inte är möjligt att omfördela. Migrationsverket framför i en hemställan till regeringen om ändring i bosättningsförordningen att detta inte är förenligt med barnkonventionen och att det står i strid med barnets bästa (Migrationsverket 2021a). Riksrevisionen (2021, s. 66–67) har också rekommenderat att det ska vara möjligt för Migrationsverket att frångå kommuntalen när så krävs utifrån en bedömning av barnets bästa.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

5.2.7 Vissa kommuner vill ta emot fler nyanlända och andra färre

Utredningen har tillfrågat respektive länsstyrelse om hur kommunernas önskemål för mottagandet såg ut inför fastställandet av 2023 års fördelning (Länsstyrelsen Stockholm 2024b). Svaren visar att det både fanns kommuner som önskade ett högre mottagande än vad som följde av fördelningsmodellen och kommuner som önskade ett lägre mottagande, men även att det fanns kommuner som var nöjda med sin tilldelning. I några län hade en omfördelning gjorts mellan kommunerna inom länet. Flera länsstyrelser uppgav att ett flertal kommuner inom länet önskade ett lägre mottagande, men att möjlighet till omfördelning saknades eftersom det inte fanns några kommuner inom länet som önskade ett högre mottagande. Det fanns även län där majoriteten av kommunerna önskade ett högre mottagande. Sammantaget visar svaren från länsstyrelserna att det finns kommuner som vill påverka sitt mottagande i båda riktningarna, men i många fall hindras av att en omfördelning endast kan ske inom länet.

5.3 Nuvarande anvisningsförfarande

5.3.1 Kommunens planeringsförutsättningar

Kommunernas förutsättningar att planera sitt mottagande av nyanlända påverkas av hur många nyanlända som varje år får omfattas av anvisningar. Enligt SKR kan stora förändringar i antalet nyanlända som anvisas medföra problem eftersom kommunerna måste skala upp eller skala ned sina verksamheter när behoven och efterfrågan förändras. Det kan handla om dimensionering av enskilda verksamheter för nyanlända, såsom utbildning i sfi och samhällsorientering, eller planering av verksamheten för exempelvis grundskolan. För kommunerna är det därför viktigt att de i god tid får en preliminär uppfattning om hur många nyanlända som planeras att anvisas till kommunen. (Statskontoret 2021, s. 24–25).

Migrationsverket upprättar årligen en planering med en uppskattning av hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad. Planeringen publiceras på Migrationsverkets webbplats. Kommunerna har möjlighet att lämna synpunkter på

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

årsplaneringen och Migrationsverket försöker att tillgodose dessa (Migrationsverket 2024g). Utredningen kan notera att det inte är reglerat eller styrt av regeringen att Migrationsverket har i uppgift att upprätta en årsplanering. Detta förfarande tycks dock ha utvecklats som praxis efter att bosättningslagen infördes.

I arbetet med anvisningar utgår Migrationsverket ifrån årsplaneringen och att fördelningen av anvisningarna ska vara jämn mellan kommunerna utifrån deras kommuntal. I dialog med länsstyrelserna har utredningen erfarit att flera länsstyrelser uppfattar att modellen ger goda planeringsförutsättningar för kommunerna eftersom mottagandet blir förutsägbart.

Enligt Riksrevisionen (2021, s. 49) upplever dock flera kommuner att årsplaneringen inte alltid efterföljs. Kommunerna menar att de vissa månader kan få ta emot både fler och färre nyanlända än vad planeringen anger. Utredningen har genom dialog med flera kommuner erfarit detsamma. Det kan exempelvis leda till att ordnade boenden står tomma. Problemet kan även vara tvärtom, det vill säga att kommunen inte har ett ordnat boende när en anvisning sker. Riksrevisionen (2021, s. 48–49) konstaterar dock att årsplaneringen är en prognos och att den därför kan komma att förändras under året. Enligt uppgifter från Migrationsverket har de största problemen avsett planeringen gällande kvotflyktingar. Problemen ska dock ha minskat senaste året.

SKL (nuvarande SKR) (2017, s. 12) menar att kommunerna är beroende av bra prognoser för att kunna planera sin verksamhet. Det behövs därför säkrare prognoser och staten måste utveckla verktyg för att kunna ta fram regionala och lokala mottagandeprognoser.

Ytterligare ett problem är att fördelningsförfarandena skiljer sig åt mellan nyanlända, personer med tillfälligt skydd och ensamkommande barn (se avsnitt 4.2). Utredningen har erfarit att flera aktörer anser att det saknas samordning mellan förfarandena, vilket försämrar planeringsförutsättningarna för kommunerna.

I dialog med kommuner har utredningen också erfarit att en del kommuner efterfrågar bättre planeringsförutsättningar, genom att exempelvis önska när på året mottagandet ska ske.

Enligt 12 § bosättningsförordningen får en kommun anmäla tillgängliga bostäder för nyanlända till Migrationsverket. Syftet med denna bestämmelse är att effektivisera anvisningsförfarandet,

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

dels genom att säkerställa att den nyanlände snabbt kan få ett boende, dels genom att kommunen slipper ha outnyttjade bostäder.

Kommuner kunde tidigare söka ersättning för tomhyror för de personer som efter anvisning har tagits emot i kommunen. Detta givet att kommunen anmält bostaden som tillgänglig till Migrationsverket. Denna ersättning har dock avskaffats och kommunerna kan endast ansöka om ersättning för de personer som var mottagna av en kommun till och med 30 juni 2024. Ersättningen för tomhyra ingår nu i stället i schablonersättningen för vissa initiala kostnader för mottagandet (se avsnitt 4.4.1). Efter att den statliga ersättningen har avskaffats har inte kommunerna fortsatt att anmäla tillgängliga bostäder till Migrationsverket i samma utsträckning som tidigare. Däremot uppger Migrationsverket att kommunerna vänder sig direkt till den sektion som ansvarar för anvisningar med information om lediga bostäder.

Länsstyrelserna ska enligt 12 § bosättningsförordningen föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning i kommunen och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända. Länsstyrelserna uppger att de i många fall har dialoger med kommunerna angående detta.

5.3.2 Migrationsverket tar om möjligt hänsyn till individuella förutsättningar

I valet av anvisningskommun tar Migrationsverket om möjligt hänsyn till den nyanländes individuella förutsättningar. Migrationsverket gör det på eget initiativ, då det inte finns reglerat som en uppgift för myndigheten. Migrationsverket har beslutat om riktlinjer för individuella matchningskriterier som, om möjligt, ska beaktas vid ett anvisningsbeslut (se avsnitt 4.3.1). Av riktlinjerna framgår att det inte är möjligt att göra någon prioritering av de olika matchningskriterierna eftersom varje ärende bedöms vara unikt och förutsättningarna för att ta hänsyn till de olika kriterierna kan variera. Arbetsförmedlingen hade liknade matchningskriterier, men med mer fokus på yrkesbakgrund, under perioden som myndigheten ansvarade för delar av bosättningen (Statskontoret 2012, s. 93).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Riksrevisionen (2021, s. 53–55) menar att Migrationsverket har utvecklat sitt arbetssätt och arbetar för att ta större hänsyn till individuella förutsättningar, vilket främjar att fler nyanlända tackar ja till erbjudandet om anvisning. Ett problem är dock att hänsyn till individuella önskemål och behov kan leda till att anvisningarna koncentreras till vissa kommuner. Ytterligare ett problem kan vara att det endast är möjligt att ta hänsyn till individuella förutsättningar i början av året, då kommuntalen inte är fyllda.

5.3.3 Kommunerna har litet inflytande över vilka nyanlända som tas emot

Det finns en stor variation av individuella förutsättningar bland de nyanlända. Flera kommuner som utredningen varit i kontakt med har uttryckt att de skulle vilja ha möjlighet att önska vilka förutsättningar de nyanlända som omfattas av en anvisning bör ha. Exempel på sådana önskemål är om de nyanlända är ensamstående eller en familj, utbildningsnivå och språk. Kommunerna anser att det är viktigt att de får inflytande över detta för att kunna planera för till exempel boende, skola och utbildning. Kommunerna lyfter även fram behovet av matchning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv.

Även Riksrevisionen (2021, s. 52–54) menar att Migrationsverket kan bidra till en bättre matchning mellan enskilda nyanlända och kommuner genom att samla in uppgifter om de nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund. Vidare menar Riksrevisionen att Migrationsverket inte systematiskt samlar in uppgifter om yrkes- och utbildningsbakgrund hos de nyanlända som ska anvisas till en kommun. Om detta skulle genomföras menar Riksrevisionen att det sannolikt skulle öka chansen till en snabbare och bättre etablering av nyanlända på arbetsmarknaden. Samtidigt framhåller Riksrevisionen att Migrationsverkets starka fokus på andra individuella önskemål och behov leder till att fler tackar ja till anvisningen.

5.3.4 Brister i bosättningsunderlaget

Inför en anvisning upprättar Migrationsverket ett bosättningsunderlag som ska innehålla information som är väsentlig för kommunens mottagande av den nyanlände. För kvotflyktingar bygger bosätt-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningsunderlaget på uppgifter som myndigheten samlar in och på UNHCR:s skriftliga utredning om personen. I samband med anvisningsbeslutet skickar Migrationsverket över bosättningsunderlaget till anvisningskommunen.

De flesta kommuner anser att bosättningsunderlagen är tillräckliga och att den nödvändigaste informationen ofta framgår (Riksrevisionen 2021, s. 48–51). Några kommuner anser dock att det ibland saknas uppgifter i underlagen, framför allt när det gäller medicinska uppgifter för kvotflyktingar. Migrationsverket menar att de inte alltid kan tillgodose kommunernas behov av information men att de följer upp behoven och har uppdaterat bosättningsunderlaget utifrån dessa. Migrationsverket har dock fortfarande svårt att tillmötesgå kommunernas efterfrågan på medicinska uppgifter för kvotflyktingar.

Riksrevisionen menar vidare att Migrationsverkets uppgiftsskyldighet är oprecis och att det i bosättningsförordningen inte finns någon närmare reglering av vilka uppgifter som ska ingå eller hur länge uppgiftsskyldigheten gäller. Migrationsverket och SKR har haft diskussioner om vilka uppgifter som Migrationsverket ska lämna till kommunen. Parterna har kommit överens om att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter som kommunen behöver ta hänsyn till i det initiala mottagandet.

Flera länsstyrelser anser att det generellt finns brister i bosättningsunderlagen från Migrationsverket och att viktig information om särskilda behov inte alltid finns med (Länsstyrelsen Västernorrland 2024a, s 22).

5.3.5 Avbrott i anvisningarna

Det är möjligt för en nyanländ att tacka nej till ett erbjudande om att bli mottagen av en kommun. Migrationsverkets tillämpning av regelverket är dock att en person endast får ett erbjudande (Migrationsverket 2024c).

Migrationsverket har till utredningen uppgett att myndigheten arbetat för att minska avbrotten i anvisningarna. Myndigheten menar att avbrutna anvisningar medför problem för kommunen som fått anvisningen, eftersom kommunen planerat för ett mottagande som inte blir av. Detta kan medföra extra kostnader för

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommunen genom outnyttjade bostäder, platser i skola med mera. Det är därför viktigt för systemets legitimitet att frekvensen av avbrott hålls på en låg nivå. Tabell 5.1 visar andelen avbrutna avvisningsärenden.

Tabell 5.1 Andel avbrutna anvisningar för nyanlända på asylboende och kvotflyktingar, 2021–2023

	2021	2022	2023
Asylboende	3 %	4 %	5 %
Kvotflyktingar	3 %	6 %	12 %
Totalt	**3 %**	**5 %**	**6 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Det är förhållandevis få anvisningar som avbryts. Det som kan noteras är att andelen avbrutna ärenden för kvotflyktingar ökade kraftigt under 2023. Ökningen berodde dock inte på att fler kvotflyktingar avbröt sin anvisning, utan på att Migrationsverket gick igenom och avbröt gamla ärenden. Det ska också beaktas att det var väldigt få ärenden under 2023 (drygt 300) och att ett fåtal avbrott därför fick en stor påverkan på andelen.

En uppföljning som Statskontoret (2012, s. 106–107) gjorde av bosättningssystemet, innan bosättningslagen trädde i kraft, visar att en avgörande faktor för huruvida en nyanländ accepterar ett erbjudande om att bli mottagen i en kommun är hur lång tid det tar innan den nyanlände får erbjudandet. Ju längre tid det tar, desto större är sannolikheten att den nyanlände tackar nej. Uppföljningen visar också att när det var möjligt för nyanlända som bott i eget boende under asyltiden att omfattas av en anvisning var det betydligt vanligare att dessa tackade nej till en anvisning jämfört med nyanlända i asylboende och kvotflyktingar.

5.3.6 Ledtider i anvisningsförfarandet

Utredningen har i dialog med Migrationsverket och kommuner erfarit att det är viktigt att det finns tid för kommunerna att förbereda mottagandet av den nyanlände, exempelvis säkerställa att det finns en tillgänglig lämplig bostad. Det är särskilt viktigt utifrån ett barnperspektiv (Länsstyrelsen Skåne 2021, s. 61–63).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Enligt nuvarande ordning ska tidpunkten för kommunens mottagande sättas senast två månader efter anvisningsbeslutet. För kvotflyktingar får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist. Ledtiderna i anvisningsförfarandet är viktiga att beakta då studier visar på att en längre väntan på att starta med etableringsinsatserna bromsar upp integrationsprocessen (Engdahl, Rosenqvist & Åslund 2022, s. 1; Hainmueller, Hangartner & Lawrence 2016). Ledtiderna i anvisningsförfarandet kan således påverka individens förutsättningar för integration. Riksrevisionen (2021, s. 63) bedömer att kommunernas mottagande av nyanlända efter anvisning har blivit snabbare efter bosättningslagens införande.

Tabell 5.2 visar andelen kvinnor och män som tagits emot av en kommun från Migrationsverkets asylboenden inom två månader från anvisningsbeslutet.

Tabell 5.2 Andel nyanlända som bott på ett asylboende och som tagits emot i en kommun inom två månader från anvisningsbeslut, per kön, 2021–2023

	2021	2022	2023
Kvinnor	75 %	69 %	67 %
Män	75 %	67 %	70 %
Totalt	**75 %**	**68 %**	**68 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Andelen nyanlända som blivit kommunmottagna från asylboendet inom två månader har minskat de senaste åren. Nästintill alla som återstår efter två månader har mottagits under den tredje månaden. Detta innebär att gränsen på två månader tycks ha en tydligt styrande effekt på tiden från anvisning till kommunmottagning för nyanlända på Migrationsverkets asylboenden. Andelen kvinnor och män som mottagits inom två månader är relativt jämn.

Tabell 5.3 visar ledtiden mellan anvisning och mottagande per hushållstyp för nyanlända som bott på ett asylboende.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Tabell 5.3 Andel nyanlända som bott på ett asylboende och som tagits emot i en kommun inom två månader från anvisningsbeslut, per hushållstyp, 2021–2023

	2021	2022	2023
Enpersonshushåll	77 %	69 %	70 %
Ensamstående med barn	74 %	69 %	66 %
Makar med barn	71 %	65 %	68 %
Makar utan barn	65 %	69 %	71 %
Övriga hushåll	78 %	70 %	66 %
Totalt	**75 %**	**68 %**	**68 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Utredningen har i dialog med kommuner och länsstyrelser erfarit att det oftast är svårare för kommuner att hitta lämpliga bostäder till större familjer. Enligt Boverket (2024b) har flera kommuner svårt att skaffa fram ändamålsenliga bostäder åt en del av de nyanlända som anvisas. Enligt tabell 5.3 är dock skillnaderna i ledtid mellan grupperna små.

För kvotflyktingar är inte tidsgränsen på två månader strikt. Anledningen till det är att det kan finnas flera faktorer som påverkar när en kvotflykting kan vidarebosättas i Sverige. Exempelvis ska överföringen till Sverige planeras och genomföras innan personen kan bli mottagen av en kommun. Möjligheten att överskrida tidsgränsen avspeglas i andelen kvotflyktingar som tagits emot av en kommun inom två månader efter anvisning (se tabell 5.4).

Tabell 5.4 Andel kvotflyktingar som tagits emot i en kommun inom två månader från anvisningsbeslut, per kön, 2021–2023

	2021	2022	2023
Kvinnor	50 %	33 %	88 %
Män	51 %	34 %	78 %
Totalt	**51 %**	**34 %**	**84 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Andelen kvotflyktingar som blivit kommunmottagna inom två månader har varierat kraftigt de senaste åren, vilket tyder på att tidsgränsen på två månader inte är styrande i samma utsträckning som för personer som bott på Migrationsverkets asylboende. Ökningen

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

under 2023 kan bero på att antalet anvisade kvotflyktingar minskat från drygt 4 000 under 2022 till cirka 300 under 2023 men det är svårt att dra några slutsatser gällande dessa uppgifter.

Den nuvarande ordningen innebär att tiden från uppehållstillstånd till anvisning inte är reglerad. Denna ledtid är dock också intressant, eftersom en längre ledtid innebär att integrationsprocessen för den enskilde försenas. Tabell 5.5 visar ledtiden mellan beviljat uppehållstillstånd och anvisning.

Tabell 5.5 Ledtid från beviljat uppehållstillstånd till anvisning, per kön, 2021–2023

Genomsnittligt antal dagar

	2021	2022	2023
Asylboende	**63**	**56**	**79**
Kvinnor	63	57	82
Män	63	55	75
Kvotflyktingar	**17**	**30**	**55**
Kvinnor	17	30	52
Män	17	30	60

Källa: Migrationsverket 2024h.

Tabellen visar att ledtiden är längre för de som bott på ett asylboende än för kvotflyktingarna. Ledtiden har ökat det senaste året, både för de som bor på asylboende och för kvotflyktingar. Migrationsverket anger att de längre ledtiderna beror på att det under tre månader var ett anvisningsstopp på grund av ett problem med avräkningen av kommuntalen (Migrationsverket 2024h, s. 52).

5.4 Nyanländas bostadssituation efter anvisning

Det finns skillnader när det kommer till hur kommunerna tolkar bosättningslagen och hur de ställer sig till långsiktig bostadsförsörjning av de som anvisats (Holmqvist, Jutvik & Lidén 2022). Sedan införandet av bosättningslagen har det förekommit att kommuner fattat beslut som är svåra att förena med skyldigheten att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Migrationsverket har också genomfört anvisningar av nyanlända till Tyresö, Partille och Staffanstorp trots att kommunerna inte hade ordnat

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bostad (Jacobsson 2017). Det finns ingen sanktion om en kommun inte följer bosättningslagen.

5.4.1 Bosättningslagen tycks inte ha haft någon större påverkan på kommunernas bostadsplanering

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska alla kommuner genom riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

En bakgrund till bosättningslagen var att regeringen ansåg att kommuner i sin planering av bostadsförsörjning inte i tillräcklig utsträckning beaktade ansvaret för etablering och bosättning av nyanlända och därför kunde hävda att de inte hade möjlighet att ta emot nyanlända. En av intentionerna med bosättningslagen var därför att tvinga kommunerna att beakta mottagandet av nyanlända i sitt planeringsarbete (prop. 2015/16:54, s. 18, 22).

Utredningen har inte funnit någon heltäckande studie om hur kommunernas bostadsplanering har påverkats av bosättningslagen. En studie av tre kommuner i västra Sverige visar dock att bosättningslagen inte i någon betydande utsträckning har påverkat dessa kommuners planering av bostadsförsörjning. Kommunerna har till viss del försökt att transformera sina bostadsbestånd, men detta tycks inte ha gett någon djupgående förändring. Exempelvis har i stället tillfälliga bostäder upprättats (Grange & Björling 2022, s. 66–67).

Enligt Boverket (2024d) har kommunerna utvecklat olika strategier för att lösa bostadsfrågan för nyanlända som omfattats av en anvisning. Det vanligaste sättet är att kommunerna samarbetar med kommunala bostadsföretag och med privata fastighetsägare för att få fram bostäder.

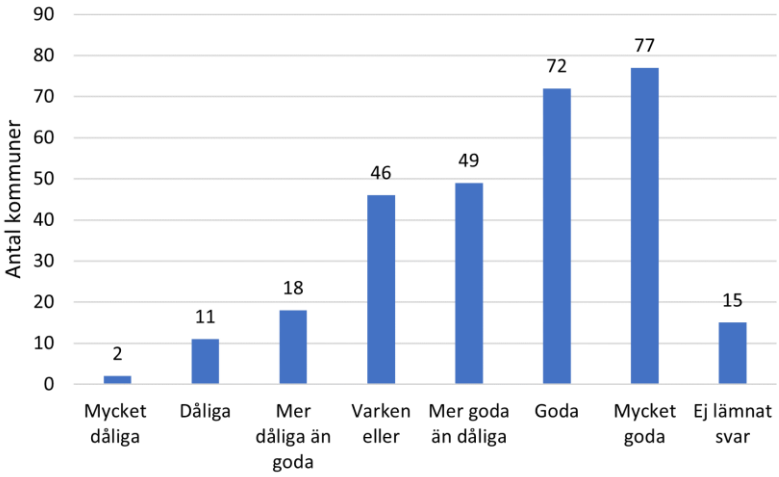
SKR har framfört till utredningen att kommunerna i de flesta fallen endast planerar bostadsförsörjningen och att det är andra aktörer som bygger bostäderna. Förväntan att kommunerna skulle skapa en tillgång till bostäder för nyanlända som omfattas av en anvisning har därför varit svår att införliva.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

5.4.2 Kommunernas möjligheter att erbjuda bostäder till nyanlända har förbättrats

När bosättningslagen infördes upplevde många kommuner att det var svårt att tillhandahålla bostäder till de nyanlända som omfattades av en anvisning enligt bosättningslagen (Boverket 2018, s. 8). Situationen har dock kommit att ändra sig sedan dess. Figur 5.1 visar att merparten av de kommuner som tar emot nyanlända enligt bosättningslagen bedömer möjligheterna att skaffa fram bostäder till dessa nyanlända som goda eller mycket goda. Andelen kommuner som svarat att de bedömer möjligheterna som mycket goda har ökat de senaste två åren. Det främsta skälet till det är att de flesta kommuner tar emot betydligt färre nyanlända jämfört med tidigare år (Boverket 2024d).

Figur 5.1 Kommunernas bedömning av sina möjligheter att erbjuda bostäder vid anvisning av nyanlända, januari 2024



Källa: Boverket 2024b.

5.4.3 Vissa kommuner erbjuder ett långsiktigt boende medan andra erbjuder ett tillfälligt

Intentionen med bosättningslagen var att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skulle erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder. Regeringen ansåg dock

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att det inte kunde uteslutas att kommuner skulle bli tvungna att erbjuda tillfälliga bostäder för att kunna fullgöra sin skyldighet (prop. 2015/16:54, s. 18 och 22).

Kammarrätten i Stockholm (2018) har också konstaterat att bosättningslagen inte ställer upp något hinder mot att en kommun erbjuder boenden som endast är tillfälliga till nyanlända som tagits emot efter anvisning. Frågan prövades efter att kommunstyrelsen i Lidingö stad beslutat att alla bostadskontrakt till nyanlända som tagits emot i kommunen efter anvisning i normalfallet skulle sägas upp efter två år. Enligt Lidingö kommun fanns det sakliga skäl för att tillhandahålla bostäder åt gruppen nyanlända under den tid de deltog i etableringsinsatser enligt etableringslagen, men därefter borde alla Lidingöbor behandlas lika i enlighet med likställighetsprincipen.

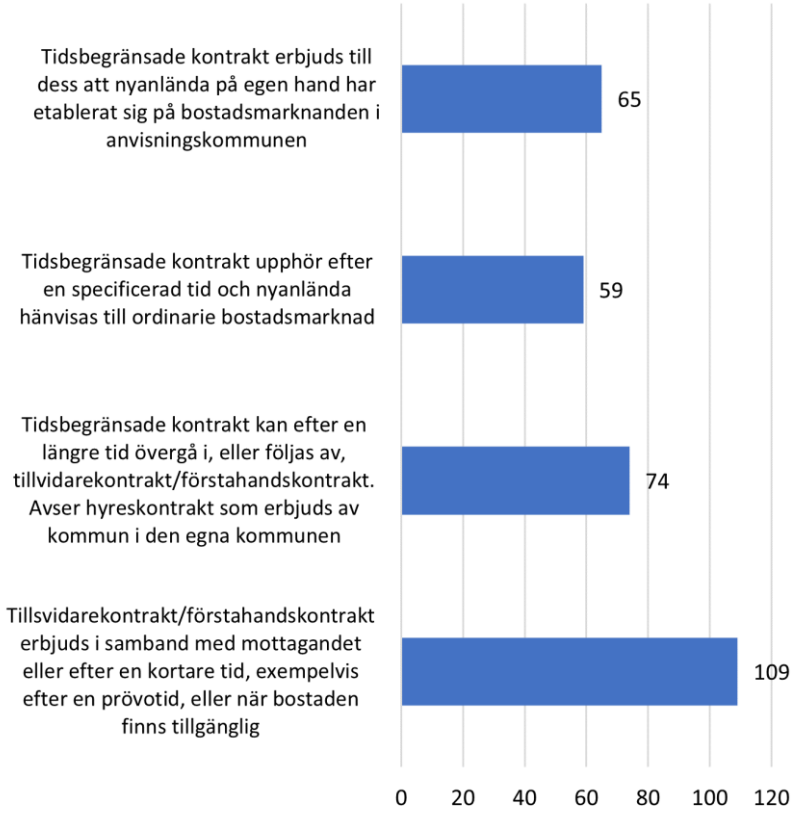
Boverket följer återkommande upp bostadssituationen för nyanlända som tagits emot enligt bosättningslagen genom bostadsmarknadsenkäten. Figur 5.2 visar vilken typ av kontrakt som kommunerna erbjuder de nyanlända enligt bostadsmarknadsenkäten 2024. 109 kommuner svarade att de erbjuder någon form av tillsvidarekontrakt eller förstahandskontrakt. I 74 kommuner kan tidsbegränsade hyreskontrakt efter en längre tid övergå till tillsvidarekontrakt eller förstahandskontrakt. 59 kommuner erbjuder ett tidsbegränsat kontrakt som upphör efter en specificerad tid.

Kommunerna i storstadsregionerna erbjuder i högre utsträckning tidsbegränsade kontrakt. Exempelvis är det 23 av 26 kommuner i Storstockholm som erbjuder nyanlända tidsbegränsade hyreskontrakt (Boverket 2024d).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Figur 5.2 Kommunernas tidsperspektiv vid bosättning av anvisade nyanlända, januari 2024

Antal (kommunerna kunde ange flera olika svarsalternativ)

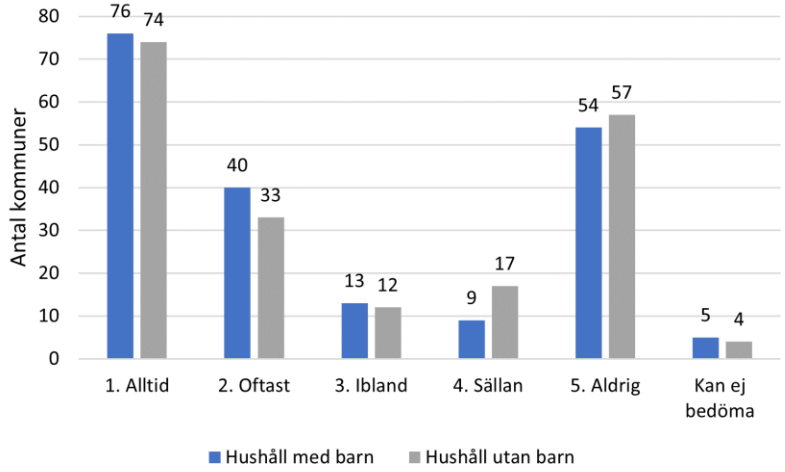


Källa: Boverket 2024b.

Länsstyrelserna har haft i uppdrag att ta fram lägesbilder om mottagandet av nyanlända och asylsökande avseende boende, skola och utbildning. Lägesbilderna sammanställs årligen och visar att ungefär hälften av kommunerna, som har haft ett mottagande under 2023, alltid eller oftast erbjuder nyanlända som omfattas av en anvisning ett tillsvidarekontrakt vid mottagandet eller de närmaste åren efter anvisning (Länsstyrelsen Västernorrland 2024b, s. 25). Figur 5.3 visar att det var något vanligare att hushåll med barn erbjöds ett tillsvidarekontrakt.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Figur 5.3 **Antal kommuner som erbjuder nyanlända som omfattas av en anvisning tillsvidarekontrakt/förstahandskontrakt, antingen direkt vid mottagandet eller de närmaste åren efter anvisning, 2023**



Källa: Länsstyrelsen Västernorrland 2024b.

Olika sätt att tidsbegränsa hyreskontrakten

Det förekommer olika sätt att tidsbegränsa nyanländas hyreskontakt. Ett vanligt sätt är att tidsgränsen kopplas till hur länge den nyanlände kan delta i etableringsprogrammet, vilket innebär två år eller så länge personen deltar i etableringsprogrammet. Detta resonemang återfinns bland flera kommuner inom Stockholms län (Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 41). Det var även det huvudsakliga sättet som en förlaga till etableringsboende konstruerades på i Växjö (Rosengren & Rådén 2019).

En tidsbegränsning kan även sättas för att undvika att besittningsskyddet ska träda i kraft. I Malmö har nyanlända erbjudits tidsbegränsade bostadskontrakt i två plus två år, det vill säga i sammanlagt fyra år. Uppdelningen på två plus två år beror troligen på att kommunen ville undgå att den nyanlände skulle få besittningsskydd[4] på bostaden (Runquist & Sahlin 2023, s. 134–146).

Tidsgränsen kan även kopplas till hur lång tid det tar innan den nyanlände kan få ett hyreskontrakt i den ordinarie bostadskön. Det

[4] En person som hyr en hyresbostad i andra hand får besittningsskydd först när andrahandsupplåtelsen har varat mer än två år i följd.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

var exempelvis motivet i Göteborgs kommun och Malmö kommun (Grange & Björling 2020, s. 34; Runquist & Sahlin 2023, s. 147–148). Resonemanget utgår ifrån att den nyanlände ska behandlas enligt likabehandlingsprincipen men att det samtidigt ska vara möjligt för den nyanlände att få en bostad genom den ordinarie bostadskön. Detta motiv framkom i bland annat Malmö kommun och Solna kommun (Runquist & Sahlin 2023, s. 148–149).

5.4.4 Kommunernas strategier för att ordna bostäder till de nyanlända

Kommuner har olika strategier för att ordna bostäder till nyanlända. Det vanligaste är att kommunerna samarbetar med kommunala bostadsföretag och privata fastighetsägare. I 2024 års bostadsmarknadsenkät uppger 220 kommuner att de har ett regelbundet samarbete med det kommunala bostadsföretaget, och 68 kommuner uppger att de har ett regelbundet samarbete eller överenskommelse med privata fastighetsägare. Av dessa kommuner hade 55 ett regelbundet samarbete eller en överenskommelse med både allmännyttan och privata fastighetsägare (Boverket 2024d).

Kommuner utan allmännyttigt bostadsbolag använder olika strategier för att ordna bostäder till nyanlända som omfattas av en anvisning. Det kan handla om kontrakt hos privata fastighetsägare, kontrakt hos privatpersoner som ibland rör del av lägenhet eller ett rum, ombyggnad av lokaler, inventering av mark för tillfälliga modulhus eller köp av bostadsrätter (Sveriges allmännytta 2018, s. 18). 16 kommuner anger i 2024 års bostadsmarknadsenkät att det inte finns några allmännyttiga bostadsaktiebolag eller bostadsstiftelser i kommunen (Boverket 2024a).

Kommunerna kan använda sig av särskilda boendelösningar för personer som inte når upp till kraven för att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Så kallade sociala kontrakt är boendelösningar som grundar sig på biståndsbeslut enligt 4 kap. 1–2 §§ SoL. Vanligast är andrahandskontrakt med begränsat besittningsskydd, där boendet kan vara förenat med tillsyn eller särskilda villkor och regler. Socialtjänsten eller någon annan bostadssocial enhet inom kommunen går då in som förstahandshyresgäst. Socialtjänsten kan också hyra ut bostäder i andra hand utan stöd av SoL, det vill säga där det inte har fattats något biståndsbeslut (Boverket 2024c).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

I bostadsmarknadsenkäten 2024 svarar 75 kommuner att de efter biståndsbeslut hyr ut lägenheter i andra hand till nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen. Det är även 75 kommuner (inte nödvändigtvis samma som ovan) som svarar att de utan biståndsbeslut hyr ut bostäder i andra hand till nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen (Boverket 2024b).

Vissa kommuner tillämpar förtursregler till bostäder med förstahandskontrakt för hushåll som uppfyller särskilda kriterier. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2024 svarade 66 kommuner att kommunens allmännyttiga bostadsföretag har i uppdrag att avsätta lägenheter för anvisade nyanlända (Boverket 2024b).

Det förekommer att kommuner har ordnat bostäder till nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen utanför den egna kommunen. Ett exempel är Staffanstorp som har placerat minst 100 nyanlända i Malmö, Lund, Trelleborg, Burlöv och Sjöbo. Staffanstorps kommunledning menade att det inte fanns lämpliga boenden att använda sig av i Staffanstorp och att de därför måste leta sig utanför den egna kommunen. Länsstyrelsen Skåne menar att intentionerna med bosättningslagen var att bostaden ska finnas inom kommungränsen men att det inte finns några sanktionsmöjligheter eller möjligheter till tillsyn över var de nyanlända bor (Delby 2019).

I ett fall placerade Staffanstorps kommun en familj i Malmö kommun genom att hyra ut en bostad till familjen i andra hand. Efter två år sade Staffanstorps kommun upp hyreskontraktet. Kommunen avslog sedan familjens ansökan om att få hjälp med att hitta ett nytt boende. Staffanstorps kommun motiverade det med att Malmö kommun var familjens bosättningskommun då de hade varit bosatta i Malmö under en längre tid och var folkbokförda där. Högsta förvaltningsdomstolen prövade fallet och menade att Staffanstorps kommuns ansvar för stöd- och hjälpinsatser åt familjen bestod. Detta med motiveringen att familjen vistades i Malmö kommun till följd av ett beslut fattat av Staffanstorps kommun och att ansvaret för familjen inte hade överflyttats till Malmö kommun när behovet av nytt boende uppkom (HFD 2021 ref. 46).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

5.4.5 Nyanländas boende och dess betydelse för integration

Bostadssituationen utgör en viktig förutsättning för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (SOU 2024:12, s. 22). Bostadssituationen kan betraktas som en indikator på socioekonomisk integration där en stabilare bostadssituation indikerar en högre grad av integration. Vidare kan bostadsägande användas som en slutlig indikator på en lyckad integration (Ager & Strang 2008). Bostadssituationen ingår dock inte som delmål i det integrationspolitiska målet (prop. 2023/24:99, s. 50).

I en studie av konsekvenserna av införandet av bosättningslagen framgår det att det finns skillnader i kommunernas lokala integrationspolicy. I vissa fall kan kommuners agerande tolkas som att den nyanlände är på genomresa och därmed inte utgör en framtida resurs för kommunen. I andra fall har kommunen en integrationspolicy som ser den nyanlände som långsiktigt boende i kommunen och ställer upp mål med integrationsarbetet som motsvarar det (Lidén & Nyhlén 2023, s. 10).

Holmqvist, Jutvik & Lidén (2022, s. 1–4) menar att boendet också kan användas som ett hinder för integration. Kommuner kan exempelvis erbjuda bostäder av sämre standard och endast tillåta tillfälliga boenden. De menar att utan en policy som faktiskt gör det möjligt för flyktingar att få en bostad kommer andra insatser för etableringen att bli verkningslösa. Detta eftersom tillräckliga boendeförhållanden relaterar till andra dimensioner av en framgångsrik integrationsprocess, såsom möjligheter till utbildning och etablering på arbetsmarknaden.

Nyanländas bostadssituation är ofta otrygg vilket försämrar förutsättningarna för integration

Flera studier visar att bostadssituationen är särskilt utmanande för nyanlända och samtidigt en viktig förutsättning för nyanländas möjligheter till integration. Flera studier, se nedan, visar att en otrygg bostadssituation avsevärt hindrar integration i ett nytt samhälle medan en bra bostadssituation kan underlätta integrationen.

I en enkätundersökning bland kommunerna i Skåne län framkom att den största utmaningen i arbetet med etablerings- och integrationsfrågor var bostadsfrågan. Bristen på bostäder leder till tillfälliga

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

boendelösningar vilket i sin tur leder till både sämre förutsättningar för etablering och att kostnaderna för kommunerna ökar dramatiskt i form av försörjningsstöd (Kommunförbundet Skåne 2018, s. 24).

I en studie av mottagandet av nyanlända barn som ingår i en familj i Göteborgsregionen uttrycker kommunal personal att de nyanlända familjer som har fått en bra boendelösning integreras snabbare (Olsson 2018, s. 17). En annan studie av nyanlända som anvisats till Göteborgs kommun visar på att bostadsbristen kan utgöra ett centralt integrationshinder på både kort och långt sikt, eftersom bland annat språkinlärning och arbetsmarknadsdeltagande kan försvåras till följd av en otrygg boendesituation (Franke Björkman & Spehar 2018, s. 41).

En fallstudie av nyanlända i Malmö visar att vägarna till boende kan vara kaotiska. De präglas av återkommande flyttar, in och ut ur olika, ofta trångbodda, hushållsformationer och påfallande ofta med osäkra kontraktsförhållanden (Herbert 2023, s. 1–2). Liknande mönster framgår i en studie av länsstyren Skåne. Boendesituationen präglas av kortsiktiga boendelösningar och frekventa flyttar, trångboddhet samt strukturella hinder för nyanlända familjer att etablera sig på bostadsmarknaden (Länsstyrelsen Skåne 2021, s. 4, 96).

I en studie som länsstyrelsen i Stockholms län genomfört beskriver nyanlända som har anvisats till kommuner i länet en känsla av att fortfarande vara på väg och en frustration över att inte få förutsättningar att etablera sig i länet. Upprepade flyttar och att tvingas avbryta pågående anställningar när det inte finns bostad, riskerar att få konsekvenser på längre sikt när hemlöshet antingen permanentas eller byts mot arbetslöshet. Sammantaget motverkas den integrationspolitiska ambitionen om att det offentligas insatser ska syfta till att främja etablering och integration. Ytterligare en konsekvens av en svår bostadssituation är att den bidrar till upplevelser av att vara annorlunda och det kan i sin tur ha en negativ inverkan på känslan av tillhörighet till det svenska samhället (Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 48, 64, 88). En osäker bostadssituation kan dessutom leda till ökad psykisk ohälsa för nyanlända (Mangrio, Carlsson & Zdravkovic 2019, s. 23).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Bostadens lokalisering och dess betydelse för integration

Andersson och Holmqvist (2019, s. 21–31) gör en genomgång av svensk och internationell forskning om grannskapseffekter och konstaterar att det finns en samstämmighet kring att sådana effekter finns. De menar att segregation påverkar individens livschanser avseende bland annat utbildning, inkomst och hälsa, även då hänsyn tagits till att individer med olika förutsättningar sorteras till olika bostadsområden. Det avgörande tycks vara de socioekonomiska förutsättningarna bland de boende i grannskapet och inte andelen utrikes födda eller andelen med samma etniska bakgrund.[5] Rapportförfattarna menar vidare att effekterna av segregation är svåra att beräkna och att de kan variera beroende på individens egenskaper. Många forskare menar dock att grannskapseffekter är särskilt framträdande för barn och unga eftersom de spenderar mer tid i sitt närområde (Ramboll 2020, s. 32).

Bland de svenska studierna av granskapseffekter kan nämnas en analys av en årskull födda 1986, vilka följdes från 16 års ålder (mätt 2002) till 34 års ålder. Resultatet visar att de socioekonomiska förutsättningarna i området personerna växer upp i kan påverka både utbildningsnivå, sysselsättning och arbetsinkomst senare i livet (Delegationen mot segregation [Delmos] 2022, s. 36–65).

En annan svensk studie undersöker grannskapets betydelse för utrikes föddas utbildnings- och arbetsmarknadsutfall. Resultatet visar att andelen självförsörjande i området där en invandrare bodde vid 16 års ålder har ett statistiskt signifikant samband med sannolikheten att ha slutfört en gymnasieutbildning vid 20 års ålder. Detsamma gäller sannolikheten att ha slutfört en minst treårig högskole- eller universitetsutbildning vid 25 års ålder, samt sannolikheten att vara självförsörjande vid 30 års ålder. Resultatet består även efter att andra faktorer har kontrollerats för och liknande resultat uppvisas även för barn till invandrare (Andersson, Larsson & Öner 2024, s. 69–84).

Forskning visar vidare att utformandet av strategier som syftar till att minska segregation är komplext. Exempelvis menar Andersson & Holmqvist (2019, s. 55–56) att den samlade internationella forskningen visar att så kallade blandningsstrategier som ensidigt foku-

[5] Rapportförfattarna menar att de få svenska studier som finns avseende effekter av etnisk koncentration i regel finner noll eller liten effekt, och ibland en positiv sådan. Det senare tycks kunna uppstå i de fall där gruppens socioekonomiska ställning är relativt stark.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

serar på att hindra resurssvaga grupper från att bosätta sig i resurssvaga områden riskerar att inte få någon effekt på befolkningssammansättningen utan i stället, genom ökad stigmatisering, spä på koncentrationen av resurssvaga i området. Författarna menar att en viktig förklaring till detta är att segregation till stor del drivs av de resursstarka och att möjligheten för resurssvaga att bosätta sig i resursstarka områden är centralt för att motverka segregation.

Enligt länsstyrelsernas lägesbilder för 2023 tog 38 procent av kommunerna ofta eller alltid hänsyn till områdens socioekonomiska förutsättningar vid bosättning. Flera kommuner försöker få en spridning av bostäder för nyanlända, men anger att det inte alltid är möjligt på grund av till exempel bostadsbrist (Länsstyrelsen Västernorrland 2024b, s. 28–29).

I en studie som Länsstyrelsen Stockholm (2020, s. 67) genomfört framkommer att det som nyanlända upplever som problematiskt inte är bostadens geografiska placering, utan att nyanlända hushåll bor i kluster av bostäder i egna fastigheter, även om dessa fastigheter är placerade i eller nära områden med andra typer av bostäder. Enligt de nyanlända som intervjuats skulle den viktigaste förändringen för nyanländas bostadssituation därför vara att sprida nyanländas hushåll. Detta i syfte att motverka isolering och för att främja integration och trygghet.

5.4.6 Nyanländas flyttmönster efter anvisning

Länsstyrelsen Stockholm (2024a) genomförde 2024 en undersökning om nyanländas flyttmönster, på nationell nivå. Undersökningen visade att av de nyanlända som blev mottagna efter anvisning enligt bosättningslagen 2017 var det 13 procent som hade flyttat till en annan kommun efter ett år. Efter tre år var det 28 procent som hade flyttat. Män hade flyttat i något större utsträckning än kvinnor och ungefär en fjärdedel av de mottagna barnen hade flyttat. Kvotflyktingar flyttade i något mindre utsträckning, knappt en femtedel hade flyttat från anvisningskommunen. De nyanländas benägenhet att flytta skilde sig åt mellan länen. I Stockholms län hade 41 procent flyttat från anvisningskommunen efter tre år vilket kan jämföras med Gotlands län där endast 14 procent flyttat. Nyanlända som mottagits efter anvisning enligt bosättningslagen blev i stor

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

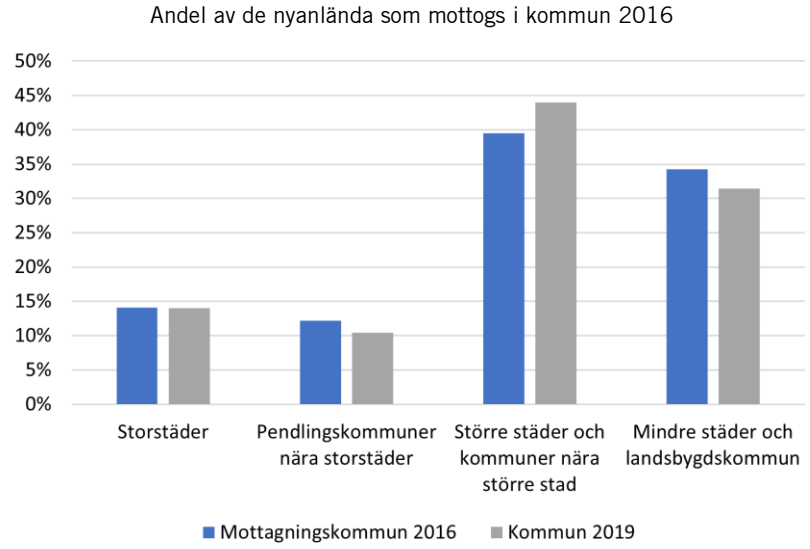
utsträckning bosatta i kommuner med låg eller relativt låg social utsatthet, 83 procent. Endast tre procent blev bosatta i kommuner med hög socioekonomisk utsatthet. Tre år efter mottagandet hade dock denna fördelning ändrat sig. Endast 48 procent bodde då i en kommun med låg eller relativt låg socioekonomisk utsatthet och 19 procent bodde i en kommun med hög socioekonomisk utsatthet. På sikt sker således en omfördelning till kommuner med sämre förutsättningar.

SCB genomförde 2020 en undersökning av flyttmönster för nyanlända som mottogs under 2016–2019. Undersökningen visar att 69 procent av de nyanlända bodde kvar i mottagningskommunen efter tre år. Av de nyanlända som bott på ett asylboende och blivit mottagna i en kommun efter anvisning bodde 67 procent kvar i mottagningskommunen efter tre år. För de nyanlända som bott i eget boende var andelen nästintill densamma. Kvotflyktingar var den grupp som i störst utsträckning bodde kvar i kommunen som de anvisades till, 77 procent av de som mottogs bodde kvar i kommunen tre år senare. Det var vanligare att unga vuxna och ensamstående flyttade från mottagningskommunen än äldre vuxna och familjer (SCB 2020, s. 26–36).

I likhet med länsstyrelsens undersökning visar SCB:s undersökning på att det sker en omfördelning mellan kommunerna. I figur 5.4 jämförs fördelningen av nyanlända året de mottogs och tre år senare, efter typ av kommun.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Figur 5.4 Nyanländas mottagningskommun 2016 och kommun 2019, uppdelat på kommuntyp



Källa: SCB 2020.

Figuren visar att det sker en omfördelning mot större städer och kommuner nära större stad, både från pendlingskommuner nära storstäder och från mindre städer och landsbygdskommuner. Andelen boende i någon av de tre storstadskommunerna var oförändrad.

Vilken typ av kommun de nyanlända flyttat till varierar relativt lite mellan nyanlända som har mottagits efter anvisning, nyanlända som ordnat sitt eget boende och anhöriga.

En högre andel av kvotflyktingarna flyttade till mindre städer och landsbygdskommuner och en lägre andel flyttade till större städer och kommuner nära större stad. Detta kan hänga samman med vilken typ av kommun de först mottogs i då drygt hälften av kvotflyktingarna mottogs i mindre städer och landsbygdskommuner.

Generellt sett är många flyttar korta, vilket innebär att den nyanlände ofta flyttar till en närliggande kommun. Flyttmönstret är liknande för kvinnor och män. Unga vuxna flyttar oftare till storstadsområden, medan familjer och barn oftare flyttar till större städer och i lägre utsträckning till storstadsområden (SCB 2020, s. 37–49).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

En studie av nyanländas flyttmönster i Stockholms län visar på att det finns ett tydligt samband mellan tidslängder på bostadskontrakt och andel nyanlända mottagna genom anvisning som flyttar från kommunen. Flest nyanlända flyttar från de kommuner som tillämpar de mest strikta tidsgränserna (Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 72).

Riksrevisionens (2021, s. 34) uppföljning av bosättningslagen visade att de nyanlända som anvisades till en kommun 2017, och som tre år senare flyttat vidare, har bosatt sig i kommuner med igenomsnitt 1,9 procentenheters högre arbetslöshet. Riksrevisionen konstaterade vidare att den huvudsakliga förklaringen till att personerna flyttade inte tycks vara att de fått ett arbete. Detta då de anvisade nyanlända som mottogs i en kommun under 2017 och som tre år efter mottagande hade flyttat, allt annat lika, har lägre inkomster och sysselsättning än de anvisade nyanlända som inte flyttat.

5.4.7 Kötider och inkomstkrav

En tredjedel av de allmännyttiga bostadsföretagen har en genomsnittlig kötid som än kortare än ett år men i och nära storstäder är den genomsnittliga kötiden oftast över fem år (Sveriges Allmännytta 2024a, s. 3).

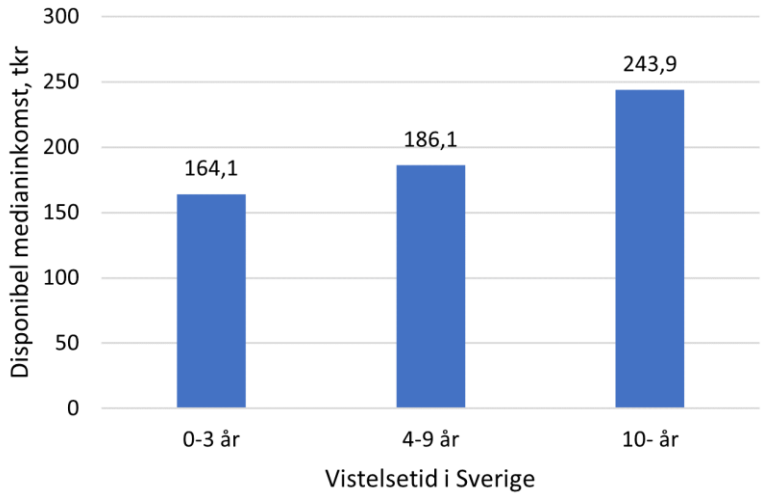
Sveriges Allmännytta (2024b, s. 34, 56) konstaterar att det saknas bostäder främst för de mest resurssvaga grupperna. 88 procent av deras medlemsföretag svarade 2024 att de ställer krav på inkomstens storlek för blivande hyresgäster. Vilka krav som ställs varierar mellan bostadsföretagen.

För vuxna flyktingar med en vistelsetid på 0–3 år var medianen av den disponibla inkomsten 164 000 kronor år 2022 (se figur 5.5). Det kan jämföras med 301 000 kronor för samtliga vuxna i riket (SCB 2024b).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Figur 5.5 Disponibel inkomst för flyktingar, skyddsbehövande och anhöriga, 18 år och äldre, uppdelat på vistelsetid

Medianbelopp, tkr, år 2022



Källa: SCB 2024b.

Utöver inkomstnivån förekommer det att hyresvärdarna har som krav att den bostadssökande har en fast inkomst. I vissa fall godtar inte hyresvärdar olika ersättningar och bidrag, såsom aktivitetsstöd eller ekonomiskt bistånd, som inkomst (Sveriges Allmännytta 2024a). Hyresvärdarnas krav kan således utgöra ett hinder även för dem som har en tillräcklig, men oregelbunden, inkomst.

Nästan hälften av flyktingarna har ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomstkälla efter tre års vistelsetid (SCB 2018, s. 17). Tre år efter invandring har ungefär 60 procent av flykting- och anhörig-invandrare haft någon förvärvsinkomst, men endast 30 procent har haft en mer stabil inkomst (Forslund, Liljeberg & Åslund 2017).

5.5 Kommunernas stöd till nyanlända för att hitta bostad

Många kommuner erbjuder någon form av bostadsrelaterad service, verksamhet eller information till nyanlända. 133 av 278 kommuner anger att de tillhandahåller denna typ av service till de nyanlända

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

(Boverket 2024b). Service kan exempelvis vara att stödja personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden eller att ge information om hur bostadsmarknaden fungerar och vägleda den nyanlände i hur den kan söka bostad, informera om bostadsköer och så vidare (Boverket 2024d).

Statskontoret (2020, s. 20–22) konstaterade att 36 procent av kommunerna erbjuder enskild bostadsrådgivning. Omfattningen och utformningen av stödet som kommunerna erbjuder personer som saknar en bostad varierade. Stödet kan delas in i två kategorier. I den första ligger tyngdpunkten på att personen ska kunna stanna i kommunen, exempelvis genom sociala kontrakt och överenskommelser med det allmännyttiga bostadsföretaget. I den andra kategorin återfinns stöd som är mer inriktat på att hjälpa personen att hitta en bostad utanför kommunen.

Enligt länsstyrelsen Stockholm (2020, s. 77) erbjuder alla kommuner i Stockholms län någon form av bostadsvägledning. Detta är en ny verksamhet i kommunerna som tagit form efter att bosättningslagen trädde i kraft.

5.5.1 Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

En del kommuner har som strategi att aktivt medverka till att bosätta nyanlända och andra personer i en annan kommun, utan att personen själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta. Flera kommuner uppmanar socialt utsatta personer som behöver en bostad att söka en sådan utanför den egna kommunen. Det kan motiveras genom att personerna är i behov av ett stabilt boende och att det inte är rimligt att en person som saknar bostad begränsar sitt sökande till hemkommunen när det råder bostadsbrist.

Det finns också kommuner som går längre än att enbart uppmana personer att söka bostad utanför kommunen. Dessa kommuner ställer som uttryckligt krav för att få försörjningsstöd att bidragstagare ska söka bostad utanför kommunen. Statskontoret (2020, s. 22–34, 60) visar i en kartläggning att 24 procent av kommunerna kräver detta och konstaterar att det i ett flertal domar fastställts att en kommun inte får villkora försörjningsstödet med att bidragstagaren ska söka bostad utanför den egna kommunen. Nyanlända utgör en stor andel av de personer som kan vara utsatta för aktiv

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

medverkan till bosättning i annan kommun. 76 procent av kommunerna har haft nyanlända med behov av ekonomiskt bistånd som flyttat till kommunen. Enligt Riksrevisionen (2021, s. 57–53) är det flera länsstyrelser som uppger att en bidragande orsak till att nyanlända utsätts för påtryckning att flytta genom aktiv medverkan är att vissa kommuner valt att tolka sitt bosättningsansvar enligt bosättningslagen som tidsbegränsat till två år.

Det är mer vanligt att större kommuner och kommuner med låg arbetslöshet, hög skattekraft och underskott på bostäder erbjuder stöd att flytta. Vidare är det vanligare att kommuner som har låg skattekraft och en arbetslöshet över genomsnittet för riket tar emot nya invånare som har fått hjälp att flytta av socialtjänsten i den tidigare hemkommunen. Sämre möjligheter till integration och arbete kan bli följden för personer som flyttar till en kommun genom aktiv medverkan (Statskontoret 2020, s. 31).

5.6 Incitament att bidra till sin etablering

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur ett villkor om att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ska utformas. Utredningen har inte funnit något motsvarande exempel på ett villkorat boende för nyanlända att dra lärdomar från. För att analysera hur ett villkorat etableringsboende kan ge incitament för den nyanlände att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet, utgår utredningen i stället från vilka effekter sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet har på arbetssökandes övergångar till arbete.

5.6.1 Effekter av sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet

Sanktionssystemet för arbetssökande med aktivitetsstöd, etableringsersättning och utvecklingsersättning (se avsnitt 4.5.1) är utformat på samma sätt som för arbetssökande med arbetslöshetsersättning och är tänkt att påverka de arbetssökandes beteende på två sätt. För det första genom en handlingskorrigerande effekt. Eftersom sanktionstrappan innebär hårdare sanktioner vid upprepad misskötsel så är tanken att den arbetssökande ska korrigera sitt beteende till följd

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

av sanktionen och inte upprepa sin misskötsel. För det andra genom en indirekt effekt som uppstår genom att de arbetssökande avskräcks från att missköta sig om de upplever att risken för att få en sanktion är stor. Den upplevda risken upprätthålls framför allt genom kontroller av den arbetssökande.

Sanktionerna har i sin tur två effekter på de arbetssökandes arbetsmarknadsutfall. För det första ökar de arbetssökande sina ansträngningar att hitta ett arbete för att inte riskera att få en ännu lägre ersättning. För det andra ökar skillnaden mellan ersättning och arbete vilket leder till att den arbetssökande kan minska sina krav på vilken typ av anställning som den kan acceptera.

En studie av det sanktionssystem som fanns inom arbetslöshetsförsäkringen innan den nuvarande sanktionstrappan infördes har visat att en sanktion leder till att arbetssökande hittar ett arbete snabbare än om de inte skulle drabbats av en sanktion (van den Berg & Vikström 2009, s. 8). En senare studie har visat att mer omfattande kontroller samt införandet av de nuvarande sanktionsreglerna 2013 inom arbetslöshetsförsäkringen och 2015 för programdeltagare med aktivitetsstöd, som innebar en kraftigt ökad risk för att få en sanktion, hade betydande effekter på hur snabbt de arbetssökande lämnar arbetslöshet för arbete. Rapportförfattarna menar att det indikerar att den avskräckande effekten är en viktig del av Arbetsförmedlingens kontrollarbete och påverkar en bred grupp av arbetslösa, utöver de som faktiskt får en sanktion. Genom införandet av sanktionstrappan introducerades mildare sanktioner. Det ledde till en gradvis ökning av antalet sanktioner. Utöver de indirekta avskräckande effekterna visar studien att de nya mildare sanktionerna i sig också hade tydliga positiva effekter på övergången till arbete (Lombardi & Vikström 2019).

En studie visar att arbetsförmedlarna inte i tillräckligt stor utsträckning rapporterade när en arbetssökande misskötte sig. Detta kan ha berott på myndighetens dubbla uppdrag att både stödja och kontrollera de arbetssökande. Benägenheten att rapportera misskötsel ökade dock när sanktionerna blev mildare (van den Berg & Vikström 2010, s. 57–58).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

5.6.2 Återkallelser av etableringsprogrammet

En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska i vissa fall återkallas (se avsnitt 4.5.1). Det är relativt få som får sin anvisning till etableringsprogrammet återkallad, vilket talar för att incitamenten att delta är starka. Under 2023 fattade Arbetsförmedlingen 268 beslut om återkallelser inom etableringsprogrammet. Den vanligaste orsaken var särskilda skäl (170), följt av missköter sig eller stör verksamheten (88) och omfattas inte längre av etableringslagen (10).

Tabell 5.6 Antal återkallanden inom etableringsprogrammet 2021–2023, fördelat på kön och återkallelseorsak

	Missköter sig eller stör verksamheten	Omfattas inte längre av etableringslagen	Särskilda skäl för återkallande
2021	**84**	**24**	**132**
Varav kvinnor	35	13	64
Varav män	49	11	68
2022	**47**	**16**	**123**
Varav kvinnor	16	11	56
Varav män	31	5	67
2023	**88**	**10**	**170**
Varav kvinnor	46	*	70
Varav män	42	*	100

* Innebär att värde inte redovisas på grund av få ärenden.
Källa: Arbetsförmedlingen 2024a, egna beräkningar.

6 Utgångspunkter för utredningens förslag

Nedan redogör utredningen för de utgångspunkter som ligger till grund för utredningens förslag. Dessa utgångspunkter kompletterar det som följer av utredningens direktiv (se avsnitt 2.1).

6.1 Övergripande utgångspunkter

6.1.1 Det övergripande målet är att integrationen ska fungera bättre

Av utredningens direktiv framgår en rad olika mål som regeringen vill att ett nytt system för bosättning ska bidra till att uppnå. Vid utformningen av förslagen har det dock inte varit möjligt att fullt ut uppfylla alla enskilda mål då de behövt balanseras mot vararandra. En central målkonflikt finns till exempel mellan målsättningen att vid fördelningen av nyanlända beakta såväl tillgången på bostäder som tillgången på arbetstillfällen. Detta då kommuner med en god arbetsmarknad ofta har en ansträngd bostadssituation och vice versa.

Utredningen gör tolkningen att regeringens övergripande mål med ett nytt system för bosättning är att integrationen ska fungera bättre. Vid konstruerandet av förslag där utredningen bedömt att det föreligger målkonflikter har utredningen därför haft som utgångspunkt att vägvalen ska utgå från vilken konstruktion som ger bäst förutsättningar för integration.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

6.1.2 Flera delar av dagens bosättningssystem bör bibehållas

I utredningens direktiv redogör regeringen inte enbart för utmaningar med dagens bosättningssystem utan även för utmaningar som fanns i det föregående systemet, där mottagandet byggde på frivilliga överenskommelser mellan kommuner och staten. Exempelvis kunde inte mottagandebehovet säkerställas vid ett högt mottagande, vilket fick en rad oönskade effekter, såsom långa väntetider på asylboende. Det ledde i sin tur till att etableringsprocessen fördröjdes och bidrog till att nyanlända ordnade boende på egen hand.

Utredningen bedömer att bosättningslagen har bidragit till att avhjälpa flera utmaningar som fanns i det tidigare frivilliga systemet, inte minst vid ett högt mottagande. Erfarenheter som utredningen tagit del av visar också på att det finns många delar i den praktiska tillämpningen av bosättningssystemet som bör tillvaratas i ett nytt system, exempelvis de former för samverkan som arbetats fram av de involverade aktörerna (se avsnitt 5.2.1). Utredningen har därför haft som utgångspunkt att behålla det som fungerar väl i dagens system.

6.1.3 Ett flexibelt system ska samtidigt vara tydligt och säkerställa det totala mottagandebehovet

Ett bosättningssystem med ökade möjligheter till kommunalt inflytande måste vara flexibelt för att kunna hantera såväl ett lågt som ett högt mottagande. För att kommunerna ska få goda planeringsförutsättningar är det samtidigt viktigt att systemet är transparent och förutsägbart. Det är också viktigt att skapa goda förutsättningar för en enhetlig tolkning av regelverket. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att flexibiliteten i systemet ska rymmas inom givna ramar där det tydligt framgår vilka regler som gäller. Detta gäller inte minst kommunernas inflytande över fördelningen av de nyanlända som omfattas av anvisning och vilka skyldigheter som åligger kommunerna avseende att ordna etableringsboenden.

För att systemet ska vara långsiktigt hållbart bedömer utredningen att kommunernas inflytande behöver vara underordnat möjligheten att omhänderta det totala mottagandebehovet. Systemet behöver också ta hänsyn till att kommunernas intresse inte är ett och samma utan att det kan finnas konflikterande intressen

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

sinsemellan. En utgångspunkt för utredningen har därför varit att bosättningssystemet ska ge alla kommuner samma förutsättningar till inflytande och att en enskild kommuns intresse ska tillgodoses i den mån det är möjligt givet det totala mottagandebehovet och andra kommuners intressen.

6.1.4 Att så många kommuner som möjligt ska ha ett mottagande är inte en utgångspunkt

Ett av syftena med bosättningslagen var att skapa en jämnare fördelning av mottagandet av nyanlända mellan kommuner och säkerställa att alla kommuner är med och delar på ansvaret för mottagandet (Ds 2015:33, s. 48).

I utredningens direktiv framstår inte en jämn fördelning som ett mål för det nya systemet för bosättning. Utredningen utgår i stället från att det är underordnat kommunernas möjlighet till inflytande över fördelningen. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att det ska vara möjligt för enskilda kommuner att avstå från att ha ett mottagande så länge det totala mottagandebehovet kan tillgodoses genom ett frivilligt mottagande i kommuner där det finns förutsättningar för integration.

Kommunernas kapacitet och beredskap för mottagande av nyanlända nämns inte i direktiven. Vad utredningen erfar finns det län i vilka länsstyrelsen omfördelar kommuntal utifrån perspektivet att alla kommuner ska ha en bibehållen organisation för mottagande. Utredningen bedömer dock att ett kapacitet- och beredskapsperspektiv inte bör vara ett motiv till hur mottagande av nyanlända fördelas mellan kommunerna. Det skulle inte vara ändamålsenligt i ett system som ska utgå från ett högt kommunalt inflytande och förutsättningar för integration. Dessutom kan det vara ineffektivt och kostsamt att upprätthålla en mottagarorganisation när mottagandet över tid är lågt.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

6.2 Utgångspunkter för vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner

6.2.1 Förutsättningarna för integration ska avgöras genom kommunens önskemål och ett antal givna kriterier

Av utredningens direktiv framgår att fördelningen ska ske utifrån *integrationskapaciteten* i respektive kommun. Begreppet har förekommit i den politiska debatten men saknar definition. Utredningen avser inte att definiera begreppet men behöver förhålla sig till hur en kommuns integrationskapacitet ska bedömas. I det avseendet likställer utredningen kommunens integrationskapacitet med de förutsättningar för integration som finns i kommunen. Utredningen vill i sammanhanget tydliggöra att en utgångspunkt för utredningens förslag har varit att arbeta fram ett förfarande som syftar till att avgöra kommunernas *relativa integrationskapacitet*, det vill säga de förutsättningar som föreligger i respektive kommun relativt andra kommuners förutsättningar och relativt mottagandebehovet. Utredningen bedömer inte att det vore ändamålsenligt, om ens möjligt, att avgöra kommunernas absoluta integrationskapacitet, det vill säga det antal nyanlända respektive kommun har kapacitet att ta emot oaktat mottagandebehovet och andra kommuners mottagande.

Utredningen ser två huvudsakliga tillvägagångssätt för hur fördelningen av nyanlända kan ske med utgångspunkt i vilka förutsättningar för integration som finns i respektive kommun; genom att låta kommunerna lämna önskemål kring antalet nyanlända som ska tas emot och via en fördelningsmodell som beaktar ett antal givna kriterier. Givet de utgångspunkter som följer av utredningens direktiv bedömer utredningen att det är nödvändigt att ett nytt system för bosättning beaktar både kommunernas önskemål och ett antal givna kriterier.

Utredningen har som utgångspunkt att de givna kriterierna och kommunernas önskemål ska komplettera varandra. Integration tar tid och påverkas av många olika faktorer. De givna kriterierna ska grunda sig i kunskap om vilka faktorer som påverkar förutsättningarna för integration och syfta till att spegla vilka förutsättningar för integration som finns i respektive kommun i förhållande till andra kommuners förutsättningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommunernas önskemål kan i sin tur inrymma aspekter som är svåra att fånga genom de givna kriterierna. Det kan handla om specifika lokala förutsättningar eller förutsättningar som snabbt kan förändras över tid, exempelvis förutsättningarna att tillhandahålla etableringsboenden och insatser till de nyanlända. Att kommunerna ges möjlighet att lämna önskemål kring antalet nyanlända som efter anvisning ska tas emot för bosättning ger kommunerna inflytande över mottagandet.

Önskemålen bör betraktas som subjektiva i förhållande till de givna kriterierna. Detta eftersom kommunerna inte kan förväntas bedöma sina förutsättningar i förhållande till andra kommuners förutsättningar. Det är dessutom troligt att en kommuns politiska vilja att ta emot nyanlända kommer att påverka önskemålen.

Som tidigare nämnts utgår utredningen från att kommunernas inflytande är underordnat säkerställandet av det totala mottagandebehovet. I situationer då fördelningen av nyanlända inte kan ske genom ett frivilligt mottagande kommer kommunernas önskemål därför endast att kunna beaktas i mindre omfattning. Det innebär att de givna kriterierna i högre grad kommer att avgöra fördelningen i situationer då kommunernas samlade önskemål inte kan tillgodoses. Utredningen har också haft som utgångspunkt att de givna kriterierna ska ligga till grund för att avgöra hur långt en kommuns önskemål kan tillgodoses med hänsyn till de förutsättningar för integration som finns i kommunen.

6.2.2 Förutsättningarna att ordna etableringsboenden ska beaktas inom ramen för kommunernas önskemål

Av utredningens direktiv framgår att bostadssituationen ska beaktas vid fördelningen av anvisningar i större utsträckning än i dag. Ett motiv till detta är att bosättningslagen har resulterat i att nyanlända flyttar från anvisningskommunen för att få tillgång till en bostad. Enligt regeringen kan detta på sikt riskera att leda till negativa konsekvenser för integrationen.

Utredningen har haft som utgångspunkt att det vid beaktandet av bostadssituationen ska göras en åtskillnad mellan kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden och tillgången till bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Anledningen till det är att det av utredningens direktiv framgår att kommunerna även

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

fortsättningsvis ska tillåtas vara flexibla när det gäller vilken typ av bostadslösning som erbjuds nyanlända som tas emot efter anvisning och att etableringsboenden ska kunna vara tillfälliga och lokalt anpassade. Den ordinarie bostadsmarknaden behöver därmed inte vara gränssättande för möjligheten att ordna etableringsboenden och kommunerna bör ha större inflytande över tillgången på etableringsboenden än tillgången på bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden.

Utredningen har vidare haft som utgångspunkt att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden inte ska vara ett kriterium som beaktas vid fördelningen av nyanlända utan att det i stället får anses rymmas inom ramen för kommunernas önskemål. Detta mot bakgrund av att ett nytt system för bosättning ska säkerställa behovet av bosättning. När så är nödvändigt behöver alla kommuner vara beredda att ta emot nyanlända för bosättning och ordna etableringsboenden. Dessutom bedömer utredningen att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden sannolikt kommer att påverkas av den politiska viljan att ta emot nyanlända. Detta, tillsammans med flexibiliteten avseende vilken typ av boendelösning som etableringsboendet kan utgöra, gör det svårt att finna underlag som speglar kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden.

Utredningen anser däremot att fördelningsförfarandet ska kunna göra skillnad på kommuner med liknande arbetsmarknadsförutsättningar men med skilda förutsättningar avseende situationen på den ordinarie bostadsmarknaden. Detta eftersom en långsiktig och trygg bostadssituation är en viktig förutsättning för integration. När rätten till etableringsboende upphör bör därför onödiga uppbrott från insatser, utbildning, arbete, socialt sammanhang med mera undvikas i den mån det är möjligt. För att detta ska vara möjligt är det enligt utredningens bedömning inte tillräckligt att bostadssituationen enbart beaktas via kommunernas önskemål. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att situationen på den ordinarie bostadsmarknaden ska beaktas som ett kriterium i fördelningsförfarandet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

6.3 Utgångspunkter för hur fördelningen av nyanlända mellan kommuner ska fastställas

6.3.1 Kommunernas önskemål ska beaktas tidigt i fördelningsprocessen

Resurskrävande och oförutsägbara omfördelningsprocesser där kommuner sinsemellan förhandlar om hur de nyanlända ska fördelas bör undvikas. Med en sådan ordning skulle det vara svårt att säkerställa att förhandlingar sker på lika villkor och utifrån principen om goda förutsättningar för integration. Det är inte heller säkert att ett sådant förfarande skulle ge enskilda kommuner något inflytande i praktiken. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att kommunernas önskemål ska beaktas tidigt i fördelningsprocessen.

6.3.2 Kommunernas önskemål ska hanteras separat från de givna kriterierna

För att fördelningsförfarandet ska vara effektivt, transparent och förutsägbart har utredningen haft som utgångspunkt att kommunernas önskemål ska hanteras separat från ett antal givna kriterier, det vill säga att önskemålen inte ska viktas tillsammans med kriterierna i en och samma fördelningsmodell. Utredningen bedömer att utfallet av ett förfarande där önskemålen utgör en viktingsvariabel skulle vara svår att överblicka och att det skulle medföra en risk för att kommunerna av taktiska skäl anger ett högre eller lägre önskemål än vad kommunen faktiskt vill ta emot.

6.4 Utgångspunkter för etableringsboende

6.4.1 Ramar för utformningen av etableringsboende

Regeringen vill att mottagandet för bosättning ska bli mer enhetligt och likvärdigt. Utredningens direktiv sätter dock ramarna för vilka förslag som utredningen har i uppdrag att föreslå för att uppnå denna ambition. Av utredningens direktiv framgår att kommunen ska kunna hitta lämpliga lokala lösningar för etableringsboende. Utredningen har därför inte utrett en eventuell reglering av etablerings-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

boendets fysiska utformning eller kvalitet, eller vilken typ av hyreskontakt som ska användas.

Vidare framgår det av direktiven att kommunerna ska vara skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år. Utredningen har således inte övervägt en annan tidsbegränsning.

6.4.2 Ett villkorat etableringsboende ska inte i onödan bidra till en otrygg bostadssituation

Utredningen anser att en trygg bostadssituation skapar goda förutsättningar för integration. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att villkoren för etableringsboende ska utformas på ett sådant sätt att ambitionen att skapa incitament för att bidra till sin etablering balanseras mot risken att ett villkorat boende skapar en otrygg bostadssituation.

Det finns redan i dag starka incitament för nyanlända att delta i insatser som syftar till att etableras i arbets- och samhällslivet. Deltagande i etableringsprogrammet är till exempel en förutsättning för att få etableringsersättning och en nyanländ som missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten kan varnas eller stängas av från rätten till ersättning i en eller flera dagar. Att förlora sitt boende är en mer långtgående konsekvens än förlorad ersättning. Att en nyanländ under en period inte har rätt till ersättning bör därför inte med automatik innebära att rätten till etableringsboende upphör i förtid.

6.4.3 Kontrollen av villkoren ska stå i proportion till de förväntade effekterna

För att ett villkorat etableringsboende ska vara ändamålsenligt behöver det ske en kontroll av att villkoren efterföljs. Regleringen av villkoren bör därför utformas så att det är möjligt att genomföra sådana kontroller på ett effektivt sätt. Eftersom det redan i dag finns starka incitament för nyanlända att aktivt bidra till sin etablering har utredningen haft som utgångspunkt att villkoren för etableringsboende ska utformas så att kostnaden för kontrollverksamheten står i proportion till de förväntade effekterna av ett villkorat boende.

7 En ny lag och en ny förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

7.1 Nya författningar

Utredningens förslag: Bosättningslagen, bosättningsförordningen och förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphävas.

De upphävda författningarna ska ersättas av lagen och förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända (etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen).

De nya författningarna ska förses med en innehållsbeskrivning som anger att de innehåller bestämmelser om

- fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner
- anvisningsförfarande
- vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Etableringsboendeförordningen ska förses med en inledande upplysningsbestämmelse som anger var vissa begrepp regleras.

Som framgår nedan föreslår utredningen bland annat att förfarandet för fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner görs om och att vissa nyanlända som omfattats av en anvisning ska ha rätt till etableringsboende i tre år. I förhållande till det nuvarande förfarandet som regleras i bosättningslagen med tillhörande förordningar innebär utredningens förslag därmed betydande förändringar. Mot denna bakgrund anser utredningen

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att det är lämpligt att föreslagna bestämmelser meddelas i nya författningar. Utredningen föreslår därför två nya författningar – lagen och förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända (etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen).

I dag regleras fördelningen av anvisningar till kommuner i en särskild förordning, förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. I denna förordning finns bestämmelser om antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner samt länstal (se avsnitt 4.2.1). Med det förfarande för fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning som utredningen föreslår i avsnitt 8.3 kommer regeringen inte längre att besluta om fördelningen av nyanlända mellan länen, utan endast om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner (anvisningstal). I det nya förfarandet saknas därmed skäl för en särskild förordning om fördelning av anvisningar till kommuner.

Ovanstående överväganden innebär således att utredningen föreslår att bosättningslagen, bosättningsförordningen och förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphävas.

I syfte att underlätta för läsaren ska det i en inledande paragraf i de nya författningarna anges att de innehåller bestämmelser om

– fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner
– anvisningsförfarande
– vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Etableringsboendeförordningen ska förses med en upplysningsbestämmelse som anger var vissa begrepp regleras.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

7.2 Vad ska regleras i lagen respektive förordningen?

Utredningens förslag: I en inledande upplysningsbestämmelse i etableringsboendeförordningen ska framgå vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av bemyndiganden i etableringsboendelagen och vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av regeringens egen kompetens enligt regeringsformen.

Utredningens bedömning: Föreslagna bestämmelser om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner, fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner, prioriteringen vid anvisningar, kommuners skyldighet att ta emot nyanlända, förfarandet för anvisningar till kommuner, kommuners ansvar för att ordna etableringsboende inom kommunen, kommuners befogenhet att i enskilda fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid och kommuners skyldighet att erbjuda stöd och informera nyanlända måste meddelas i etableringsboendelagen eller ha stöd i lagen.

Den föreslagna bestämmelsen om undantag från jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd och den föreslagna bestämmelsen om att en kommuns beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska prövas genom förvaltningsbesvär måste införas i etableringsboendelagen.

Föreslagna bestämmelser om nyanländas rätt till etableringsboende, föreslagna bestämmelser om myndigheters behandling av personuppgifter och de av utredningens förslag som medför ett intrång i den personliga integriteten kräver inte lagform.

Flertalet av de föreslagna bestämmelserna om etableringsboende bör införas i etableringsboendelagen.

De detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera såväl fördelningsförfarandet som anvisningsförfarandet bör meddelas genom förordning.

Av regeringsformen framgår vilka typer av bestämmelser som måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag. Så är bland annat fallet när en bestämmelse avser kommunernas befogenheter och deras åligganden (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § första stycket regeringsformen). Enligt utredningens bedömning är det inte tillräckligt att endast bestämmelsen om kommunernas skyldighet att efter anvisning ta

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

emot nyanlända och bestämmelsen om ansvaret för att ordna etableringsboende följer av lag eller har stöd i lag. Bland utredningens förslag finns ett flertal bestämmelser som sammantaget avgör såväl den totala omfattningen av kommunernas ansvar för att ta emot nyanlända och ordna etableringsboende som hur ansvaret ska fördelas mellan enskilda kommuner. Därtill lämnar utredningen förslag som innebär att kommunerna åläggs att erbjuda stöd och informera nyanlända samt bestämmelser om befogenhet att fatta vissa beslut. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därför att föreslagna bestämmelser om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning(se avsnitt 8.3), fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner (se avsnitt 8.4), prioriteringen vid anvisningar (se avsnitt 7.3.5), kommuners skyldighet att ta emot nyanlända (se avsnitt 9.1), förfarandet för anvisningar till kommuner (se avsnitt 9.2, 9.3 och 9.6), kommuners ansvar för att ordna etableringsboende inom kommunen (se avsnitt 10.2), kommuners befogenhet att i enskilda fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid (se avsnitt 10.6) och kommuners skyldighet att erbjuda stöd och informera nyanlända (se avsnitt 11.1 och 11.2) måste meddelas i etableringsboendelagen eller ha stöd i lagen.

Av 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen följer att bestämmelser som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag. För denna typ av bestämmelse saknas möjlighet till delegering. Utredningen bedömer att detta medför att den föreslagna bestämmelsen om undantag från jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd (se avsnitt 10.5.4) måste meddelas i etableringsboendelagen.

Av 11 kap. 2 § regeringsformen följer att bestämmelser om rättegången meddelas i lag. För att en kommuns beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska prövas genom förvaltningsbesvär, och inte genom laglighetsprövning, krävs därför att detta framgår av etableringsboendelagen (se avsnitt 10.9).

I förhållande till nyanlända är utredningens förslag inte tvingande då en nyanländ kan välja att tacka nej till ett erbjudet etableringsboende och bosätta sig i en annan kommun än anvisningskommunen. Att rätten till etableringsboende kan upphöra i förtid påverkar inte bestämmelsernas gynnande karaktär (jfr NJA 1984, s. 648). Bestämmelserna om nyanländas rätt till etableringsboende utgör därmed inte sådana betungande bestämmelser som enligt 8 kap. 2 §

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

första stycket 2 regeringsformen kräver lagform. Dessa bestämmelser kan därmed meddelas i förordning med stöd av den så kallade restkompetensen (8 kap. 7 § regeringsformen).

Att det allmänna behandlar personuppgifter om enskilda anses inte innebära någon skyldighet för den enskilde eller något ingrepp i enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i regeringsformen. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling som utförs av statliga myndigheter under regeringen har därmed i princip ansetts kunna beslutas av regeringen med stöd av dess restkompetens (prop. 2017/18:105, s. 26). Föreslagna bestämmelser om myndigheters behandling av personuppgifter kan därmed, på samma sätt som de bestämmelser som reglerar övriga arbetsuppgifter för myndigheter, meddelas i förordning med stöd av restkompetensen.

Av regeringsformens bestämmelser om skydd mot intrång i den personliga integriteten följer att enskilda gentemot det allmänna är skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Inskränkningar i detta skydd kan enbart göras genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Utredningen bedömer dock att karaktären på de personuppgifter som kommer att behandlas, den begränsade omfattningen av behandlingen samt det faktum att uppgifterna delas i syfte att ge ansvariga myndigheter underlag för handläggningen medför att utredningens förslag inte leder till ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet (jfr prop. 2009/10:80, s. 182 ff.). De av utredningens förslag som medför ett intrång i den personliga integriteten kräver sålunda inte reglering i lag.

Även om det i flera fall krävs stöd i lag kan de flesta av de föreslagna bestämmelserna därmed meddelas i förordning. Utredningen anser också att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera såväl fördelningsförfarandet som anvisningsförfarandet meddelas genom förordning.

När det gäller de föreslagna bestämmelserna om etableringsboende anser utredningen dock att flertalet bestämmelser bör införas i etableringsboendelagen. Som framgår ovan måste såväl bestämmelsen om undantag från besittningsskydd som överklagandebestämmelsen införas i lagen. Av det följer att även bestämmelserna om kom-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

munernas ansvar för att ordna etableringsboende, de nyanländas rätt till etableringsboende och kommunernas befogenhet att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid måste regleras i etableringsboendelagen. Därtill kräver utredningens förslag att det görs vissa ändringar i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Konstitutionsutskottet har understrukit värdet av att det framgår av en förordning vilket eller vilka bemyndiganden som utnyttjats (bet. 2012/13:KU10, s. 78), och det ska därför i en inledande upplysningsbestämmelse framgå av etableringsboendeförordningen vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av bemyndiganden i etableringsboendelagen och vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av regeringens egen kompetens enligt regeringsformen.

7.3 Tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar

7.3.1 Nuvarande ordning

Bosättningslagen och bosättningsförordningen gäller en nyanländ som beviljats ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. UtlL. Lagen är även tillämplig i vissa fall då uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning. För att förfarandet för anvisning i bosättningslagen ska kunna användas krävs det även att det beviljade uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring.

När det gäller ensamkommande barn tillämpas anvisningsförfarandet i bosättningslagen dock endast avseende ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting enligt 5 kap. 2 § UtlL.

Enligt en bestämmelse om prioritering vid anvisning får anvisningar endast omfatta nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL, övriga nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL. För nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL ställs därutöver vissa ytterligare krav. Ett beslut om anvisning som omfattar en nyanländ ska dock även omfatta andra nyanlända som ingår i samma hushåll

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

oavsett om dessa omfattas av dessa kategorier eller inte. För en utförligare beskrivning se avsnitt 4.1.1.

7.3.2 Skälen för nuvarande tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar

När bosättningslagen togs fram var regeringens utgångspunkt att målgruppen för bosättningslagen skulle överensstämma med målgruppen för den numera upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (prop. 2015/16:54, s. 14.) Detta var också vad som tidigare gällt enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare som upphävdes när bosättningsförordningen trädde i kraft.

I bosättningslagen gjordes dock två anpassningar i förhållande till tillämpningsområdet för lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. För det första innehåller bosättningslagen ingen begränsning till viss ålder eftersom regeringen ansåg att alla åldersgrupper bör ha lika stort behov av hjälp med bosättning. För det andra infördes en bestämmelse som innebär att endast ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL, det vill säga ensamkommande barn som är kvotflyktingar, omfattas av bosättningslagens tillämpningsområde. Skälet till det senare var att övriga ensamkommande barn kan anvisas till kommuner enligt 3 § andra stycket LMA (prop. 2015/16:54, s. 14).

I förarbetet till den numera upphävda lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anförde regeringen att invandrare som beviljas uppehållstillstånd på andra skäl än som skyddsbehövande samt deras anhöriga normalt inte har ett lika stort behov av stöd och särskilda etableringsinsatser. Skälet till det var att invandrare som beviljas uppehållstillstånd på andra skäl, genom sin anknytningsperson, vanligen har tillgång till nätverk på ett annat sätt än skyddsbehövande och deras anhöriga. Till denna grupp hör bland annat arbetskraftsinvandrare och personer med anknytning till infödda svenskar. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att endast flyktingar, andra skyddsbehövande, personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet i vissa fall, personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden, per-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

soner som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd, tribunalvittnen och deras anhöriga skulle ha rätt till etableringsinsatser (prop. 2009/10:60, s. 44).

I samband med införandet av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anförde regeringen vidare att etableringsinsatser för nyanlända är en långsiktig investering från samhällets sida för att nyanlända ska ges förutsättningar för egenförsörjning och stärka nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt regeringen borde därför en utgångspunkt vara att sådana insatser endast erbjuds dem som beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för en längre tid. Lagen om etableringsinsatser kom därför att gälla endast för nyanlända som beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring (prop. 2009/10:60, s. 44).

Bestämmelsen om prioritering vid anvisningar infördes i bosättningslagen eftersom regeringen ansåg att det fanns behov av att säkerställa att processen för bosättning och mottagande av nyanlända fungerar ändamålsenligt. Regeringen bedömde även att nyanlända som har bosatt sig på egen hand har bättre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, vilket motiverade att anvisningar till denna grupp borde komma i fråga först när det finns förutsättningar för kommunerna att ta emot nyanlända som redan är bosatta (prop. 2015/16:54, s. 20).

7.3.3 Förändringar i närliggande regelverk medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen

Utredningens bedömning: De förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen.

De skärpta kraven för anhöriginvandring medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Regeringen har vidtagit åtgärder för att alla asylsökande ska bo i asylboende under asyltiden och en utredning har fått i uppdrag att föreslå en ordning där asylsökande bor i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (dir. 2021:71). Enligt regeringen finns det mot denna bakgrund ett behov av att analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga (se avsnitt 2.1.5).

De förslag som lämnats i delbetänkandet från Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (SOU 2022:64) har bland annat lett till att det numera följer av LMA att asylsökande som huvudregel endast ska ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden om de bor enbart på den plats på ett asylboende som de har tilldelats (8 a §). Mot bakgrund av den utredningens förslag har även UtlL ändrats på så sätt att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad för asylsökande som inte bor på ett asylboende och inte håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress (13 kap. 19 §). Dessa ändringar trädde i kraft den 1 mars 2025.

I sitt slutbetänkande lämnar den utredningen ytterligare förslag som syftar till att öka andelen asylsökande som bor i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (SOU 2024:68). I den utredningens konsekvensutredning görs bedömningen att de samlade åtgärder som den utredningen föreslagit kommer få till följd att i princip samtliga personer som har sökt asyl bor på asylboende. I den konsekvensanalysen anges dock också att det även fortsättningsvis kommer att finnas asylsökande som ordnar boende på egen hand, till exempel i de särskilda fall då en asylsökande omfattas av ett undantag från villkoret att bo på asylboende för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Det kan enligt den utredningen också förekomma att asylsökande väljer att bo i eget boende, trots förlorad rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Med de nya reglerna om asylsökandes boende som trädde i kraft den 1 mars 2025 och eventuell kommande lagstiftning baserad på förslagen i den utredningens slutbetänkande kan en större andel av de nyanlända, än vad som är fallet i dag, således komma att omfattas av den personkrets som får anvisas enligt bestämmelsen om prioriteringar vid anvisningar. När även de som kan ordna ett boende på

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

egen hand bor på Migrationsverkets asylboenden under asyltiden kan det dock förväntas att andelen nyanlända som väljer att ordna sitt eget boende när de har beviljats ett uppehållstillstånd kommer att öka.

Bestämmelsen om prioritering avgränsar endast vilka nyanlända som *får* anvisas. Det finns med andra ord inget som hindrar att Migrationsverket endast inleder en anvisningsprocess för de nyanlända som anger att de har behov av ett etableringsboende. Även om samtliga förslag den utredningen lämnat leder till lagstiftning uppstår därmed inte ett behov av en annan avgränsning av personkretsen för bosättningsregelverket. Migrationsverket kommer dock att behöva ta hänsyn till dessa effekter vid beräkningen av mottagningsbehovet (se avsnitt 8.3.4).

Skärpta krav för anhöriginvandring

I utredningens direktiv uppmärksammas att villkoren för anhöriginvandring har skärpts och att det även av denna anledning finns behov av att analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga.

Regeringen har bedömt att anhöriginvandringen kommer att minska, bland annat eftersom försörjningskravet ska gälla i flera fall än i dag. Regeringen bedömer också att antalet personer som inledningsvis söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning kan påverkas eftersom det kan ta tid för nyanlända att etablera sig i Sverige och uppfylla försörjningskraven (prop. 2023/24:18, s. 31).

Nyanlända som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ingår i bosättningslagens personkrets enligt 3 §. Dock ingår de inte i den personkrets som får anvisas enligt den nuvarande bestämmelsen om prioritering vid anvisningar. I denna krets ingår endast nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § eller 21 kap. UtlL samt nyanlända som bor på Migrationsverkets asylboenden (11 § bosättningsförordningen). Eftersom utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bestämmelserna i 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL i normalfallet[1] inte omfattas av LMA, och därmed inte bor på Migrationsverkets asylboenden, kan en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning därför endast omfattas av en anvisning när denne ingår i samma hushåll som en annan nyanländ som omfattas av en anvisning (se 9 § bosättningsförordningen). Som framgår nedan föreslår utredningen att detsamma ska gälla även enligt etableringsboendeförordningen.

Även om anhöriginvandringen minskar kommer det därför fortsatt att finnas behov av att kunna anvisa anhöriga som ingår i samma hushåll som en annan nyanländ som anvisas. De skärpta kraven för anhöriginvandring föranleder därmed inte att det uppstår behov av att anpassa personkretsen i regelverket för etableringsboende.

7.3.4 Bestämmelserna om tillämpningsområde ska kompletteras

Utredningens förslag: Etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska omfatta nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.

Uppehållstillståndet ska ha beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. utlänningslagen.

Lagen och förordningen ska även gälla en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges ovan, om den nyanlände ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. En förutsättning för att en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av lagen och förordningen är att den person som den nyanlände har anknytning till inte var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppe-

[1] Det kan förekomma att personer som sökt asyl och omfattas av LMA därefter ansöker om och erhåller ett uppehållstillstånd på grund av anknytning.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

hållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut. Detta ska dock endast gälla om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av lagens personkrets. Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd ska den nyanlände fortsätta att omfattas av lagen till dess att beslutet har fått laga kraft.

Lagen och förordningen ska dock inte gälla barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

I utredningens uppdrag ingår att analysera om avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga. Av utredningens direktiv följer vidare att en utgångspunkt vid denna analys ska vara att personkretsen även fortsättningsvis huvudsakligen ska vara skyddsbehövande samt att nyanlända som vistas i Migrationsverkets asylboenden och kvotflyktingar ska omfattas av anvisningar och etableringsboende.

I avsnitt 10.2 föreslår utredningen att det ska införas en skyldighet för kommuner att ordna etableringsboende till vissa nyanlända. I avsnitt 10.6 föreslås vidare att rätten till ett etableringsboende i vissa fall ska villkoras med att den nyanlände ska vara anvisad till vissa arbetsmarknadspolitiska program. Med dessa förslag förstärks sålunda kopplingen mellan etableringslagen och den nya etableringsboendelagen.

Utredningen noterar även att regeringen tidigare övervägt att se över tillämpningsområdet för etableringslagen. När den nuvarande etableringslagen infördes var bedömningen dock att en sådan ändring skulle kunna påverka andra författningar på etableringsområdet och därför borde ske först efter en mer samlad översyn (prop. 2016/17:175, s. 61). Därefter har regeringen dock gett en utredning i uppdrag att bland annat föreslå om, och i så fall på vilket sätt, målgruppen för etableringsprogrammet bör utvidgas (dir. 2022:42). Utredningen om förbättrad arbetsmarknadsetablering

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

för utrikes födda kvinnor[2] har i ett delbetänkande (SOU 2023:24) föreslagit att målgruppen för etableringslagen ska utvidgas. Förslaget innebär att etableringslagen även ska gälla för nyanlända kvinnor och män i åldern 20–66 år som är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige. Betänkandet har remitterats men har ännu inte lett till lagstiftning.

I detta sammanhang bör det dock framhållas att det är bestämmelsen om prioritering av anvisningar som i huvudsak styr vilket tillämpningsområde bosättningslagen har i praktiken. Motsvarande gäller för etableringslagen då det i den tillhörande förordningen finns en bestämmelse som reglerar vilka av de personer som omfattas av etableringslagen som får anvisas till etableringsprogrammet (5 § etableringsförordningen). Kriterierna för avgränsningen av det praktiska tillämpningsområdet som följer av bosättningsförordningen respektive etableringsförordningen har inget gemensamt. Trots liknande tillämpningsområden finns det därmed stora skillnader när det gäller vilka nyanlända som i praktiken erhåller stöd enligt etableringslagen respektive bosättningslagen. I etableringsförordningen görs till exempel ingen skillnad mellan huruvida den nyanlände har bosatt sig på egen hand eller omfattats av en anvisning. I bosättningsförordningen gäller det motsatta då nyanlända som bosatt sig på egen hand endast kan anvisas om de ingår i samma hushåll som en annan nyanländ som anvisas[3] eller bor på ett asylboende vid den tidpunkt de upphörde att omfattas av LMA[4]. Utöver detta bör det beaktas att bosättningslagen, till skillnad mot etableringslagen, är tillämplig utan åldersbegränsningar. Det kan således ifrågasättas om det även fortsatt bör vara en utgångspunkt att målgruppen för den föreslagna etableringsboendelagen så långt möjligt ska överensstämma med målgruppen för etableringslagen.

Utredningen har därför övervägt om det är lämpligt att anpassa tillämpningsområdet för etableringsboendelagen för att bättre återspegla vilka nyanlända som i praktiken ska omfattas av lagen. För-

[2] Efter tilläggsuppdrag har utredningen antagit ett nytt namn och heter numera utredningen om En målstyrd integrationspolitik.
[3] Detta följer av 9 § bosättningsförordningen som undantar nyanlända som ingår i samma hushåll från bestämmelsen om prioritering vid anvisningar i 11 §.
[4] Detta gäller enligt 11 § andra stycket 1 bosättningsförordning endast för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap UtlL.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

fattningstekniskt skulle så kunna ske genom att det breda tillämpningsområdet som utgår från vilken typ av uppehållstillstånd den nyanlände beviljats ersätts med en tillämpningsbestämmelse som utgår från den nuvarande bestämmelsen om prioriteringar vid anvisningar. Mot en sådan lösning talar dock att det även i det nya systemet bör gälla att ett beslut om anvisning av en nyanländ, i förekommande fall, ska omfatta andra nyanlända som ingår i samma hushåll (se avsnitt 7.3.5). I det nuvarande systemet är det tillämpningsbestämmelsen som begränsar vilka personer i hushållet som i dessa fall ska anvisas. Det vill säga, utan en tillämpningsbestämmelse som anger att endast nyanlända som beviljats vissa typer av uppehållstillstånd omfattas av lagen skulle även medlemmar i hushållet som vare sig ansökt eller beviljats uppehållstillstånd omfattas av anvisningsbeslutet. För att bevara det nuvarande tillämpningsområdet skulle det därför vara nödvändigt att även reglera att anvisningsbeslut endast ska omfatta personer i samma hushåll om de personerna har beviljats något av de uppehållstillstånd som räknas upp i nuvarande tillämpningsbestämmelser. Enligt utredningen skulle en tillämpningsbestämmelse som utgår ifrån den nuvarande bestämmelsen om prioriteringar vid anvisningar därmed inte bidra till att tydliggöra vilka nyanlända som i praktiken ska omfattas av lagen.

Utredningen ser även att det finns fördelar med att behålla ett brett tillämpningsområde för etableringsboendelagen som på samma sätt som i dag kombineras med en lagbestämmelse om att anvisningar i första hand ska omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL. Genom att även behålla bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om närmare prioriteringar av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar skapas ett mer flexibelt regelverk som tillåter justeringar av vilka grupper som ska prioriteras vid anvisningar utan att det kräver riksdagsbehandling. Det var till exempel denna regleringsteknik som medförde att det endast var nödvändigt att ändra bosättningsförordningen för att göra det möjligt att anvisa de nyanlända från Ukraina som tidigare anvisats enligt LMA. En bibehållen flexibilitet i regelverket medför således att systemet är mer hållbart över tid.

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen därmed att det nuvarande tillämpningsområdet ska behållas. Det finns dock skäl att göra en komplettering.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

De uppehållstillstånd som beviljats för de nyanlända som ingår i personkretsen är i flera fall tidsbegränsade (se 5 kap. 1 a, 3 g och 6 §§, 12 kap. 18 a §, 21 kap. 2 § och 22 kap. 2 § UtlL). Kvotflyktingar får i dag permanenta uppehållstillstånd (se 5 kap. 2 § första stycket UtlL). Regeringen har dock gett en utredning i uppdrag att utreda hur möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för bland annat kvotflyktingar (dir. 2023:137). I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att en nyanländ kommer att ha rätt till etableringsboende i tre år. En förutsättning för att rätten till etableringsboende ska bestå i tre år är dock att den nyanlände omfattas av etableringsboendelagens tillämpningsområde under hela perioden. För att nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska behålla sin rätt till etableringsboende krävs det därför att de ansöker om förlängning av tillståndstiden eller ansöker om uppehållstillstånd på annan grund (se 21 kap. 5 § UtlL). Om en sådan ansökan görs i nära anslutning till att tillståndstiden löper ut[5] är det inte säkert att Migrationsverket hinner pröva ansökan innan det ursprungliga tillståndet har upphört att gälla.

För att en nyanländ ska behålla sin rätt till etableringsboende även i de fall en ansökan om förlängning inte hinner prövas i tid är det därför nödvändigt att komplettera de nuvarande bestämmelserna om tillämpningsområde. En nyanländ bör dock endast fortsätta att omfattas av etableringsboendelagen under prövningen om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av lagens personkrets. Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd ska den nyanlände fortsätta att omfattas av lagen till dess att beslutet har fått laga kraft.[6] Det bör i detta sammanhang även noteras att om en ansökan om förlängning görs innan uppehållstillståndet har upphört att gälla kommer den nyanlände i vissa fall inte att åter omfattas av LMA (1 a § tredje stycket).

Utredningen förslår därför att etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska omfatta nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.

[5] Migrationsverket rekommenderar att en ansökan om förlängning görs tidigast två månader innan det första tillståndet löper ut (Migrationsverket 2021b).
[6] Exempel på liknande bestämmelser finns i 5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken (2010:110), 2 kap. 4 a § studiestödslagen (1999:1395) och 5 b § kommunersättningsförordningen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Uppehållstillståndet ska ha beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. UtlL.

Lagen och förordningen ska även gälla en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges ovan, om den nyanlände ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. En förutsättning för att en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av lagen och förordningen är att den person som den nyanlände har anknytning till inte var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen och förordningen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut. Detta ska dock endast gälla om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av lagens personkrets. Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd ska den nyanlände fortsätta att omfattas av lagen och förordningen till dess att beslutet har fått laga kraft.

Lagen och förordningen ska dock inte gälla barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

7.3.5 Bestämmelsen om prioritering ska anpassas

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- anvisningar till kommuner i första hand ska omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen
- regeringen får meddela föreskrifter om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att anvisningar endast ska omfatta

- nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Av etableringsboendeförordningen ska även framgå att ett beslut om anvisning till en kommun ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av bestämmelsen om vilka som ska prioriteras vid anvisningar eller inte.

Med den nuvarande prioriteringsbestämmelsen (11 § bosättningsförordningen) är det inte möjligt att anvisa nyanlända som under asyltiden ordnat eget boende. Utredningen anser, i likhet med Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (SOU 2022:64, s. 133), att denna begränsning bör kvarstå. Skälet till det är att det kan förväntas att många av de nyanlända som valt att ordna ett eget boende under asyltiden skulle avböja en anvisning som innebär att de behöver flytta till en annan kommun. En ordning

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

där även de nyanlända som ordnat eget boende kan anvisas riskerar därmed att leda till minskad effektivitet i anvisningssystemet och försämrade planeringsförutsättningar för kommunerna. Det skulle även leda till ökad administration samt till att det blir svårare att beräkna mottagningsbehovet. Utredningen anser därför att nuvarande bestämmelser om prioritering vid anvisningar i huvudsak ska överföras till etableringsboendelagen respektive etableringsboendeförordningen.

En anpassning av prioriteringsbestämmelsen i etableringsboendeförordningen ska dock göras när det gäller nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.1.2 kan utlänningar som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, anvisas till en kommun enligt 3 § första stycket LMA under förutsättning att de inte är folkbokförda. Av den nuvarande prioriteringsbestämmelsen i bosättningsförordningen (11 §) följer att nyanlända som bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av den lagen, ska anvisas även enligt bosättningsförordningen. Anvisningen enligt bosättningsförordningen ska i första hand avse samma kommun som anvisades enligt LMA (8 a § andra stycket bosättningsförordningen). Som utredningen uppfattat det är skälet till att denna grupp av nyanlända ska anvisas en andra gång sålunda inte att det ska göras en annan fördelning av anvisningarna. Skälet till den andra anvisningen är i stället att kommunerna ska ha ett fortsatt ansvar för att ordna boende för denna grupp och att de nyanlända inte ska behöva flytta till en annan kommun i samband med att de upphör att omfattas av LMA.[7] En nyanländ som erhållit ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL upphör att omfattas av LMA när personen folkbokförs. Effekten av den andra anvisningen enligt bosättningsförordningen är därför att kommunens ansvar för att ordna boendet följer av bosättningsregelverket i stället för LMA.

I avsnitt 10.2.1 lämnar utredningen förslag som innebär att en kommun är skyldig att ordna ett etableringsboende för en nyanländ

[7] Redan vid införandet av möjligheten att anvisa denna grupp av nyanlända enligt LMA tillkännagav riksdagen att föreskrifterna borde utformas så att det i det enskilda fallet i möjligaste mån kan undvikas att enskilda ska behöva ryckas upp och flytta i onödan (bet. 2021/22:SfU31 och rskr. 2021/22:435).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av LMA bodde i ett boende som den kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen. Det krävs således inte att Migrationsverket fattar ett andra beslut om anvisning för att kommunens skyldighet att ordna ett boende ska fortgå även efter att den nyanlände folkbokförts. Det saknas därmed skäl att behålla ordningen där denna grupp av nyanlända anvisas två gånger. Nyanlända som bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen, ska därför inte omfattas av prioriteringsbestämmelsen i etableringsboendeförordningen. Ändring medför således att denna grupp av nyanlända inte kommer att omfattas av det fördelningsförfarande och anvisningsförfarande som utredningen föreslår nedan. Migrationsverket kommer därmed inte att inkludera denna grupp av nyanlända när de beräknar mottagningsbehovet (se avsnitt 8.3.4) och gruppen kommer inte heller att vara inkluderad i det anvisningstal som regeringen fastställer (se avsnitt 8.3.2) eller ingå i de kommuntal Migrationsverket beslutar om (se avsnitt 8.4.5).

I bosättningsförordningen finns även en bestämmelse som bland annat innebär att vissa nyanlända kan anvisas trots att de inte omfattas av prioriteringsbestämmelsen. Av 9 § bosättningsförordningen följer att ett beslut om anvisning ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av prioriteringsbestämmelsen eller inte. För att samtliga nyanlända i ett hushåll ska kunna omfattas av ett anvisningsbeslut är det sålunda tillräckligt att en av de nyanlända som ingår i hushållet omfattas av prioriteringsbestämmelsen. Bestämmelsen torde även syfta till att säkerställa att nyanlända som ingår i samma hushåll alltid ska anvisas till en och samma kommun. Vad som avses med hushåll är inte definierat i förordningen men torde i detta sammanhang avse en enhet av människor som delar bostad och ansvar för varandras försörjning. I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att en nyanländ som omfattats av en anvisning har rätt till etableringsboende. Om nyanlända som tidigare delat bostad och ansvar för varandras försörjning erhåller rätt till etableringsboende i olika kommuner tvingas de välja mellan att bryta upp hushållet eller ordna ett större boende på egen hand. Detsamma gäller om endast vissa nyanlända i samma hushåll får omfat-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

tas av anvisning. Då inget av dessa alternativ bidrar till en förbättrad integration för nyanlända som ingår i hushåll ska den nuvarande bestämmelsen behållas. Bestämmelsen ska dock förtydligas så att det uttryckligen framgår att nyanlända som ingår i samma hushåll alltid ska anvisas till en och samma kommun.

Som framgår av avsnitt 7.2 anser utredningen att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera anvisningsförfarandet meddelas genom förordning. I etableringsboendelagen ska därför endast den centrala bestämmelsen om att anvisningar till kommuner i första hand ska omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL införas.

Av avsnitt 7.2 följer vidare att utredningen bedömer att bestämmelser om prioriteringen vid anvisningar måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. Av etableringsboendelagen ska därför även framgå att regeringen får meddela föreskrifter om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar.

Av författningskommentaren till 2 § andra stycket LMA framgår att personer med tillfälligt skydd ska anses som boende i asylboende trots att boendet har anordnats av en kommun (prop. 2021/22:250, s. 38). Det är därför nödvändigt att i den kompletterande prioriteringsbestämmelsen i etableringsboendeförordningen specificera att den endast gäller Migrationsverkets asylboenden. Därutöver bör bestämmelsen om nyanlända som upphört att omfattas av LMA förtydligas på så sätt att det anges att det endast är de fall då den nyanlände upphörde att omfattas av LMA till följd av folkbokföring som avses (jfr 1 § första stycket 2 LMA). En nyanländ som upphört att omfattas av LMA till följd av att ett uppehållstillstånd löpt ut utan att någon förlängningsansökan inkommit omfattas sålunda inte av prioriteringsbestämmelsen. Att så är fallet följer visserligen av att etableringsboendelagen endast omfattar nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, men utredningen anser att detta förtydligande underlättar för tillämparen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Av etableringsboendeförordningen ska därför framgå att anvisningar endast ska omfatta

- nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av LMA
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL.

Slutligen ska det av etableringsboendeförordningen följa att ett beslut om anvisning till en kommun ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av bestämmelsen om vilka som ska prioriteras vid anvisningar eller inte.

I avsnitt 16.2 lämnar utredningen förslag som medför att anpassningen av prioriteringsbestämmelsen inte påverkar den statliga ersättningen till kommunerna.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

8 Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

8.1 Vilka kriterier ska beaktas vid fördelningen?

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att det vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska tas hänsyn till

- kommunens önskemål
- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunens befolkningsstorlek
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- omfattningen av utlänningar med tillfälligt skydd som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen
- förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut
- förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

Av etableringsboendelagen ska även framgå att regeringen får meddela föreskrifter om vilka kriterier, utöver de som anges i

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

lagen, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

8.1.1 Nuvarande ordning

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner *ska* det enligt bosättningslagen tas hänsyn till

- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,
- kommunens befolkningsstorlek,
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Av bosättningsförordningen följer att det vid fastställandet av länstalen även *ska* tas hänsyn till omfattningen av utlänningar med tillfälligt skydd som omfattas av LMA som vistas i kommunerna samt till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i.

Av bosättningsförordningen följer slutligen att samtliga ovanstående kriterier samt kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder *får* beaktas när kommuntalen beslutas. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

8.1.2 Merparten av nuvarande kriterier ska behållas

Av utredningens direktiv följer att utredningen ska analysera och föreslå vilka faktorer, utöver kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och bostadssituation, som ska beaktas vid fördelningen för att systemet ska främja integration. Som framgår i avsnitt 6.2.1 är en av utredningens utgångspunkter att fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska ske utifrån respektive kommuns relativa förutsättningar för integration.

Av de erfarenheter som utredningen tagit del av fungerar den nuvarande fördelningsmodellen i stora delar ändamålsenligt och har hög legitimitet bland berörda aktörer. Riksrevisionens uppföljning visar exempelvis att efter införandet av bosättningslagen tas nyan-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

lända i högre grad emot i kommuner med lägre arbetslöshet. Nyanlända som anvisats till en kommun med lägre arbetslöshet har i genomsnitt högre inkomster och sysselsättning (Riksrevisionen 2021, s. 35).

Utredningens utgångspunkt är att de delar som fungerar väl i nuvarande system ska bibehållas i det nya bosättningssystemet (se avsnitt 6.1.2). Merparten av de nuvarande kriterierna ska därför behållas. Det enda undantaget är det nuvarande kriteriet som innebär att det ska tas hänsyn till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. Utredningen har erfarit att skälet till att detta kriterium infördes var att så långt som möjligt undvika att nyanlända som tidigare anvisats enligt LMA skulle behöva flytta i samband med anvisningen enligt bosättningsregelverket. I avsnitt 7.3.5 lämnas förslag som innebär att nyanlända som tidigare anvisats enligt LMA inte kommer att anvisas enligt etableringsboenderegelverket. Till skillnad från de övriga nuvarande kriterierna ska kriteriet som innebär att det ska tas hänsyn till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i, därför inte överföras till det nya regelverket.

8.1.3 Nya kriterier

Kommunernas önskemål

Enligt utredningens direktiv ska utredningen föreslå hur regelverket kan utformas så att det ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet. I avsnitt 8.4.4 lämnar utredningen förslag som innebär att kommunerna under vissa förutsättningar ges möjlighet att påverka fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner och därmed ges möjlighet till inflytande över mottagandet. Av bestämmelsen som reglerar vilka kriterier som det ska tas hänsyn till vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner måste det därför framgå att en kommuns önskemål är ett kriterium som ska beaktas.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Bostadssituationen

Enligt utredningens direktiv *ska* bostadssituation i högre utsträckning än i dag beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner. I dag *får* kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder endast beaktas när länsstyrelserna beslutar om kommuntalen. Enligt erfarenheter som utredningen tagit del av nyttjas dock denna möjlighet i begränsad omfattning.

Som framgår i avsnitt 6.2.2 har utredningen haft som utgångspunkt att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden ska beaktas inom ramen för kommunernas önskemål. Vidare har utredningen haft som utgångspunkt att en långsiktig och trygg boendesituation när rätten till etableringsboende upphör är en viktig förutsättning för integration. I nuvarande system har många nyanlända tagits emot i kommuner med en god arbetsmarknad men med få tillgängliga bostäder. Studier visar att nyanlända ofta har en otrygg bostadssituation och i många fall tvingas att flytta upprepade gånger (se avsnitt 5.4.5). Ett otryggt boende och påtvingade flyttar ger inte goda förutsättningar för integration och är särskilt problematiskt ur ett barnperspektiv. Det talar för att möjligheten att få en bostad när rätten till etableringsboende löpt ut ska beaktas vid fördelningen av nyanlända.

Ett argument som talar mot att vid fördelningen av nyanlända ta hänsyn till möjligheten att få ett boende är att kommuner i vilka det råder sämre tillgång till bostäder inte tvingas att anpassa sin planering av bostadsförsörjningen för att klara mottagandet av nyanlända. Som framgår i avsnitt 5.4.1 tycks dock inte bosättningslagen ha haft någon större påverkan på kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att en nyanländ i normalfallet ska ha rätt till ett etableringsboende i tre år, och därefter vara hänvisad till den ordinarie bostadsmarknaden. Införandet av etableringsboende innebär därmed att de nyanländas inträde på den ordinarie bostadsmarknaden blir mer enhetligt. En fördelning av nyanlända som beaktar bostadssituationen på den ordinarie bostadsmarknaden kan bidra till att färre nyanlända hamnar i en svår bostadssituation när tiden med rätt till etableringsboende löpt ut.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Mot bakgrund av att inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden blir mer enhetligt samt att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden inte ska beaktas i fördelningsmodellen bedömer utredningen att det finns bättre förutsättningar, jämfört med i dag, att beakta bostadssituationen som ett kriterium.

Utredningen föreslår därmed att förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut ska beaktas i fördelningsmodellen.

Till skillnad från vad som gäller för etableringsboenden bedömer utredningen att det finns förutsättningar att ta fram underlag som speglar den ordinarie bostadsmarknaden. Ett sådant underlag behöver vara framåtsyftande och ge ett prognosvärde över den kommande bostadssituationen. Utredningens uppfattning är vidare att självskattade underlag, såsom bostadsmarknadsenkäten och de regionala bostadsmarknadsanalyserna (se avsnitt 5.2.5), inte bör användas i fördelningsmodellen.

Utredningen har i dialog med Boverket identifierat några möjliga mått som kan användas i detta syfte. En möjlighet är att använda Boverkets beräkningar av *behov av bostadsbyggande*. Detta mått är en beräkning av det framtida behovet av nya bostäder och utgår från SCB:s officiella befolkningsframskrivningar. Ett stort behov av bostadsbyggande skulle innebära att kommunen får en lägre tilldelning av nyanlända i fördelningsmodellen och vice versa. Det framräknade behovet av nya bostäder ska inte likställas med antalet bostäder som faktiskt kommer att byggas, vilket blir ett resultat av bland annat hushållens ekonomiska förutsättningar att efterfråga bostäder till framtida prisnivåer. Fördelen med detta mått är att det är framåtblickande. En nackdel med måttet är att det i nuläget endast tas fram uppdelat på Tillväxtanalys indelning funktionell analysregion (FA-region) och inte på kommunal nivå. Enligt Boverket riskerar prognoserna att behäftas med stor osäkerhet om resultaten redovisas per kommun. En annan nackdel med måttet *behov av bostadsbyggande* är att det inte tas fram uppdelat på typ av boende. Det innebär att även om måttet visar att byggbehovet är förhållandevis litet i FA-regionen så är det inte säkert att den typ av bostäder som finns tillgängliga överensstämmer med de nyanländas behov av boende, exempelvis när det gäller boendeform och bostadens storlek.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Ett annat möjligt underlag är Boverkets underlag för *bedömning av bostadsbrist*. Underlaget har tagits fram i syfte att stödja kommunerna i deras arbete med bostadsförsörjningen. Det består av ett flertal mått som belyser andel och antal hushåll i kommunen som saknar en rimlig bostad utifrån en uppsättning kriterier och normer. Måtten kan därmed sägas mäta olika konsekvenser som kan uppstå för de bosatta i kommunen till följd av bostadsbrist. Måtten mäter bland annat antal hushåll som har en ansträngd boendeekonomi, är trångbodda eller som flyttar ofta. En fördel med måtten är att de är välkända för kommunerna eftersom många kommuner använder dessa i sina planeringar för bostadsförsörjning. När måtten togs fram fick även kommunerna möjlighet att yttra sig över måtten i ett remissförfarande. Detta talar för att måtten har en viss legitimitet bland de relevanta aktörerna. Ytterligare en fördel med måtten är att de mäter konsekvenser av bostadsbrist som utredningen bedömer i hög grad är relevanta även för nyanlända. En annan fördel är att måtten bygger på registerdata, vilket möjliggör ytterligare uppdelningar och avgränsningar, exempelvis för att specifikt kunna jämföra situationen mellan kommuner för hushåll som utgörs av utrikes födda personer med en begränsad vistelsetid i Sverige. En nackdel med måtten för bostadsbrist är att det är upp till två års eftersläpning i deras publicering. Exempelvis publicerade Boverket värdena för 2021 i juni 2023. Eftersläpningen beror på att en del av den registerdata som måtten bygger på har lång framställningstid. Måtten för bostadsbrist mäter vidare situationen i kommunen vid det aktuella året och är inte framåtblickande på samma sätt som måttet för *behov av bostadsbyggande*, vilket är en nackdel när det gäller att prognosticera bostadssituationen i kommunen tre år framåt. Boverket uppger dock att måtten över bostadsbrist är förhållandevis stabila över tid och att det finns möjligheter att utreda vidare hur måtten kan användas för att prognosticera den förväntade bostadsbristen.

Sammantaget menar utredningen att det finns flera relevanta underlag att utgå från för att ta fram ett mått i syfte att prognosticera, och i fördelningsmodellen jämföra, bostadssituationen på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunerna när rätten till ett etableringsboende upphör.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Områden med problem kopplat till utanförskap

I det nuvarande fördelningsförfarandet är det inte möjlig att ta hänsyn till om det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap i en kommun. Utredningen anser att det finns skäl att införa detta som ytterligare ett nytt kriterium som det ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Syftet är att kommuner där det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap ska få en relativt sett lägre tilldelning av nyanlända som ska tas emot efter anvisning.

Som framgår av avsnitt 6.1.1 är en av utredningens utgångspunkter att det nya systemet för bosättning ska utformas för att främja integration. Den socioekonomiska bostadssegregationen har ökat brett i Sverige sedan många år tillbaka och utrikes födda är överrepresenterade i socioekonomiskt svaga områden (Boverket 2023). Genom att i fördelningen av nyanlända beakta förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap kan fler nyanlända få bättre förutsättningar för integration och risken att förstärka de utmaningar som redan finns i områdena minska. Förslaget är också i linje med inriktningen i det nya integrationspolitiska målet och delmålet *Social och kulturell integration.* För att skapa förutsättningar för social integration är det viktigt att skapa möjligheter för personliga möten och relationer mellan inrikes och utrikes födda. En frånvaro av sådana möten kan leda till en känsla av utanförskap och få negativa konsekvenser för utrikes föddas sociala integration (SOU 2024:12, s. 214).

2023 gav regeringen Boverket och SCB i uppdrag att genomföra en fördjupad analys om utanförskap (A2023/01649). Uppdraget slutredovisades den 12 november 2024 (SCB 2024d). I redovisningen analyserade myndigheterna olika områdens förutsättningar, behov och problem kopplat till utanförskap. I analysen identifierades geografiska områden med stora samt särskilt stora problem kopplat till utanförskap. Eftersom det inte finns en vedertagen definition av begreppet *utanförskap* så utgick Boverket och SCB från faktorerna i sin uppdragsbeskrivning, nämligen

– bidragsberoende
– kriminalitet och otrygghet
– svagt demokratiskt deltagande

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– svag arbetsmarknadsetablering
– svaga skolresultat
– trångboddhet
– ohälsa
– svagt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle.

När det gäller otrygghet och svagt engagemang i föreningslivet saknades register. Dessa problem beskrevs därför utifrån tidigare genomförda urvalsundersökningar men utelämnades från den kvantitativa analysen. Redovisningen visade att av de 3 363 regionala statistikområden (RegSO) som finns i Sverige hade 2 795 (83 procent) inga stora eller särskilt stora problem kopplat till utanförskap och 568 konstaterades ha minst ett problem kopplat till utanförskap. 180 RegSO identifierades som områden med flera stora utmaningar som kan kopplas ihop med utanförskap. Av dessa var det 40 RegSO som sammanvägt hade särskilt stora utmaningar.

Myndigheterna lämnade också förslag på hur resultatet av den fördjupade analysen kan hållas aktuell och integreras i nuvarande ordning för förvaltning och uppdatering av statistik. Statistiken för de sju problemindikatorerna föreslogs att publiceras årligen i form av tabeller i SCB:s statistiska databas.

Utredningen menar sammantaget att de mått och den metodik som tagits fram av SCB och Boverket lämpar sig väl som underlag för ett kriterium för förekomst av områden med problem kopplat till utanförskap som kan användas i fördelningsmodellen.

En av utredningens utgångspunkter är att fördelningsförfarandet ska vara transparent och förutsägbart (se avsnitt 6.1.3). För att säkerställa detta är det viktigt att förfarandet baseras på information som är offentlig. Utredningen bedömer således att det inte vore lämpligt att utgå från Polismyndighetens lägesbilder över utsatta områden (Polismyndigheten 2023). Detta då denna bedömning delvis är baserad på uppgifter som inte är offentliga. Ytterligare ett problem är att metoden delvis bygger på subjektiva bedömningar av områdenas problematik, vilket innebär en risk för att likartade problem bedöms olika. Därutöver saknas rutiner för en enhetlig tillämpning av metoden och den lokala tillämpningen varierar (Riksrevisionen 2020, s. 26–30).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

8.1.4 Samtliga kriterier ska följa av lagen

Som framgår av avsnitt 7.2 anser utredningen att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera fördelningsförfarandet meddelas genom förordning. I detta sammanhang kan utredningen konstatera att valet av kriterier är avgörande för utfallet av fördelningsförfarandet. Om kriterierna regleras i förordningen leder det visserligen till en mer flexibel reglering som enklare kan anpassas efter förändrade förutsättningar. Utredningen anser dock att valet av kriterier utgör en sådan central del av fördelningsförfarandet att det är motiverat med en lagreglering i denna del. Det leder till ökad stabilitet och långsiktighet vilket svarar mot kommunernas behov av att kunna planera sitt mottagande.

Av etableringsboendelagen ska därför framgå att det vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska tas hänsyn till

- kommunens önskemål
- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunens befolkningsstorlek
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 LMA som vistas i kommunen
- förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut
- förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

Utredningen bedömer även att det finns anledning att behålla bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om vilka ytterligare kriterier som får beaktas vid fördelningen. Bemyndigandet leder till att regelverket blir mer flexibelt då ytterligare kriterier vid behov kan läggas till utan att det kräver riksdagsbehandling. Av etableringsboendelagen ska därför även framgå att regeringen får meddela föreskrifter om vilka kriterier, utöver de som anges

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

i lagen, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

8.2 Statistiskt underlag

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar
- Boverket ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap och kriteriet om förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av etableringsboendelagen löpt ut.

8.2.1 Nuvarande ordning

Sedan bosättningslagen trädde i kraft har Arbetsförmedlingen återkommande fått i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av nyanlända till kommuner. I uppdragen har ingått att tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar.

8.2.2 Arbetsförmedlingen och Boverket ska tillhandahålla underlag

Som framgår av avsnitt 8.1.2 ska arbetsmarknadsförutsättningar även fortsättningsvis vara ett kriterium som styr fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Migrationsverket är således även fortsättningsvis i behov av statistiskt underlag om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar från Arbetsförmedlingen.

I avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen att kommunernas bostadssituation ska ingå som ett kriterium som styr fördelningen av de

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Vidare föreslår utredningen att det vid fördelningen av nyanlända ska tas hänsyn till förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap. Som framgår av avsnitt 8.1.3 har Boverket tillgång till lämpligt statistiskt underlag.

Migrationsverket kommer således att årligen ha behov av statistiskt underlag från såväl Arbetsförmedlingen som Boverket. Utredningen föreslår därför att

- Arbetsförmedlingen ska få i uppgift att tillhandahålla statistiskt underlag avseende kriteriet kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar
- Boverket ska få i uppgift att tillhandahålla statistiskt underlag avseende kriteriet om förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap och kriteriet om förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av etableringsboendelagen löpt ut.

Eftersom uppgifterna är återkommande bör de inte framgå av myndigheternas regleringsbrev utan av etableringsboendeförordningen.

8.3 Fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning under ett visst år.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- det sammanlagda antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år inte får överstiga ett visst antal (anvisningstal)
- Migrationsverket årligen senast den 10 augusti ska inkomma till regeringen med en beräkning över hur många nyanlända som enligt bestämmelsen om prioritering vid anvisningar och

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bestämmelsen om anvisning av vissa nyanlända i samma hushåll, kommer att ha behov av anvisning till en kommun under nästkommande år (mottagningsbehov)

– om det till följd av ett förändrat mottagningsbehov kan finnas skäl att ändra anvisningstalet ska Migrationsverket inkomma till regeringen med en ny beräkning så snart som möjligt.

Utredningens bedömning: Fördelningen på länsnivå bör inte längre fastställas.

8.3.1 Nuvarande ordning

Av bosättningsförordningen följer att Migrationsverket ska beräkna hur många nyanlända som har behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret. Av Migrationsverkets regleringsbrev för 2025 följer vidare att Migrationsverket har i uppdrag att senast den 15 augusti 2025 redovisa förslag på antalet nyanlända som under 2026 ska omfattas av anvisningar enligt bosättningslagen. Länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen har enligt sina regleringsbrev i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag. Migrationsverket ska även inhämta och beakta synpunkter från SKR. Med stöd av ett bemyndigande i bosättningslagen fastställer regeringen i en förordning antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner under ett visst kalenderår samt hur de nyanlända ska fördelas mellan länen (länstal). Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

8.3.2 Regeringen ska fastställa antalet nyanlända som får omfattas av anvisning

Utredningen ser fördelar med att behålla en ordning där regeringen beslutar om det totala antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst kalenderår. Genom att behålla detta steg i förfarandet har regeringen möjlighet att anpassa hur många nyanlända kommunerna är skyldiga att ordna etableringsboende för under ett visst kalenderår. Detta steg ger därmed regeringen kontroll och ansvar för att säkerställa att kommunerna ges

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

rimliga förutsättningar även i händelse av en kraftig ökning av mottagandebehovet. Utredningen har erfarit att flera berörda aktörer upplever att systemet får en ökad legitimitet när det är regeringen som beslutar om det totala antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år.

Nackdelen med att behålla detta steg i det nya systemet är att det kräver att regeringen årligen beslutar om ändring av etableringsboendeförordningen. Förfarandet är dock väl etablerat och utredningen noterar att regeringen nyligen, av liknande skäl, valt att införa motsvarande steg även vid anvisningar som omfattar tillfälligt skyddsbehövande enligt LMA (se prop. 2021/22:250, s. 31).

Etableringsboendeförordningen ska därför innehålla en bestämmelse som reglerar hur många nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst kalenderår. I syfte att särskilja detta antal från Migrationsverkets beräkning av mottagningsbehovet (se avsnitt 8.3.4) ska antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst kalenderår benämnas *anvisningstal*. Det bör dock framhållas att inget hindrar att antalet nyanlända som ingår i det av Migrationsverket beräknade mottagningsbehovet, och det av regeringen beslutade anvisningstalet, är detsamma. Så blir fallet om regeringen delar Migrationsverkets beräkning av mottagningsbehovet och beslutar att hela ansvaret för att ordna boende ska fördelas till kommunerna. Så har också hittills varit fallet i det nuvarande systemet.

Som framgår av avsnitt 7.2 bedömer utredningen att bestämmelsen om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. I det motsvarande bemyndigandet i bosättningslagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om antalet nyanlända som *ska* anvisas under ett visst år och i 2 § förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner anges också att antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner *ska* vara 5 600 för 2025. Vid fastställande av antalet är det dock nödvändigt att utgå från prognoser över anvisningsbehovet nästkommande år. Att använda ordet *ska* kan därmed bli missvisande då det faktiska anvisningsbehovet mycket väl kan understiga det prognosticerade. Ett exempel på detta är antalet anvisningar som skedde under 2023. Då mottog kommunerna 2 323 nyanlända efter anvisning (Migrationsverket 2024a) samtidigt som det framgick av förordningen om fördelning av anvisningar till kom-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

muner[1] att 3 300 skulle omfattas av anvisning. En bättre ordning är därför att, på motsvarande sätt som gäller för antalet anvisningar enligt LMA,[2] i stället ange att regeringen fastställer hur många nyanlända som *får* omfattas av anvisning till kommuner. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen får meddela föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år.

8.3.3 Länstal ska inte längre fastställas

I utredningens uppdrag ingår att ge kommunerna ett större inflytande över fördelningen av nyanlända. Erfarenheter visar att det ofta varit svårt att omfördela nyanlända mellan kommuner eftersom det i dagens system enbart är möjligt att omfördela mellan kommuner i samma län. Utredningens enkätundersökning visar också att det inom vissa län saknas kommuner som önskar öka sitt mottagande samtidigt som det motsatta gäller i andra län (se avsnitt 5.2.7). Om fördelningen av anvisningar av nyanlända mellan länen fastställs innan hänsyn tagits till kommunernas önskemål leder det sålunda till att möjligheten att göra omfördelningar för att tillmötesgå kommunernas önskemål begränsas avsevärt. För att kunna ge kommunerna ett ökat inflytande över mottagandet krävs det därför att det är möjligt att göra omfördelningar mellan länen. Att som i dag fastställa länstal innan kommuntalen fastställts är därmed inte förenligt med ett fördelningsförfarande som syftar till att ge kommunerna större inflytande.

Den nuvarande ordningen, där regeringen i förordning fastställer länstal, ska därmed frångås.

8.3.4 Migrationsverket ska beräkna mottagningsbehovet

För att säkerställa att kommunerna ges goda planeringsförutsättningar krävs det även i det nya systemet att fördelningsförfarandet utgår från en beräkning av hur många nyanlända som kommer att

[1] Se förordning (2022:1664) om ändring i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner.
[2] Se 23 a § 1 LMA.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ha behov av att omfattas av en anvisning till kommunerna under det kommande kalenderåret.

Som framgår av avsnitt 4.2.1 räknas behovet i dag fram genom en simuleringsmodell över asylprocessen. Via den erhålls en samlad bedömning som tar hänsyn till antalet inskrivna med uppehållstillstånd, nya beviljade uppehållstillstånd samt antaganden om hur stor andel som, antingen innan eller efter att beslut om anvisning fattats, avbryter bosättningsprocessen och bosätter sig på egen hand.[3]

Migrationsverket har den information och kompetens som krävs för att ta fram denna typ av prognoser och beräkningar. Utredningen bedömer därmed att det saknas skäl att involvera länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen eller SKR i detta steg. Samråd med dessa aktörer ska i stället ske när anvisningstalet fördelas mellan kommuner, vilket i det nya systemet sker i ett senare skede i fördelningsförfarandet (se mer om detta i avsnitt 8.4).

Utredningen bedömer även att den arbetsmetodik och årscykel som vuxit fram för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner enligt bosättningslagen fungerar väl. Som framgår av avsnitt 5.2.1 innefattar den nuvarande arbetsmetodiken även att Migrationsverket och övriga involverade aktörer har samordnat arbetet med fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner enligt bosättningslagen med fördelningen av utlänningar med tillfälligt skydd och de ensamkommande barn som omfattas av anvisning enligt LMA. Den nuvarande arbetsmetodiken och årscykeln bör därför så långt möjligt behållas.

Migrationsverket ska därför beräkna hur många nyanlända som kommer att ha behov av att anvisas till en kommun under nästkommande år (mottagandebehov). Vid beräkningen ska Migrationsverket utgå från vilka kategorier av nyanlända som får omfattas av anvisningar enligt bestämmelsen om prioritering vid anvisningar och bestämmelsen om anvisning av vissa nyanlända i samma hushåll (se avsnitt 7.3.5). Regeringen behöver få nödvändigt underlag för att besluta om anvisningstalet i tid för att Migrationsverket före den 1 januari ska kunna fastställa kommuntal i enlighet med det förfarande som följer av förslagen i avsnitt 8.4.4 och 8.4.5. Migrationsverket ska därför årligen senast den 10 augusti inkomma till regeringen med beräkningen av mottagningsbehovet för nästkommande år.

[3] Hur många personer med tillfälligt skydd som kommer att ha möjlighet att bli folkbokförda samt antalet kvotflyktingar som ska tas emot varje år räknas också in.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

De beräkningar som görs före den 10 augusti kommer att bygga på prognoser och antaganden över mottagningsbehovet nästkommande år. Det kan därför inte uteslutas att mottagningsbehovet förändras efter att Migrationsverket inkommit till regeringen med sin beräkning. Utredningen utgår ifrån att det i Migrationsverkets första beräkning finns en viss felmarginal. Det bör dock finnas en ordning för att även omhänderta de fall då förändringen i mottagningsbehovet är av en sådan omfattning att det medför att det kan finnas skäl för regeringen att revidera anvisningstalet. Om så är fallet ska Migrationsverket därför vara skyldigt att inkomma till regeringen med en ny beräkning av mottagningsbehovet så snart som möjligt.

Migrationsverkets uppgifter kopplade till beräkningen av mottagandebehovet ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 följa av etableringsboendeförordningen. Av samma avsnitt följer vidare att regeringen inte behöver stöd i lag för att reglera myndigheternas arbetsuppgifter och det krävs därmed ingen bemyndigandebestämmelse i denna del.

8.4 Fördelningsförfarande

8.4.1 Fördelningen sker i flera steg

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Utredningens bedömning: Med utgångspunkterna att en prognos för mottagningsbehovet årligen ska tas fram den 10 augusti och att kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget bör involverade aktörer ha möjlighet att tillsammans avgöra när i tiden de olika stegen i fördelningsförfarandet behöver tas.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

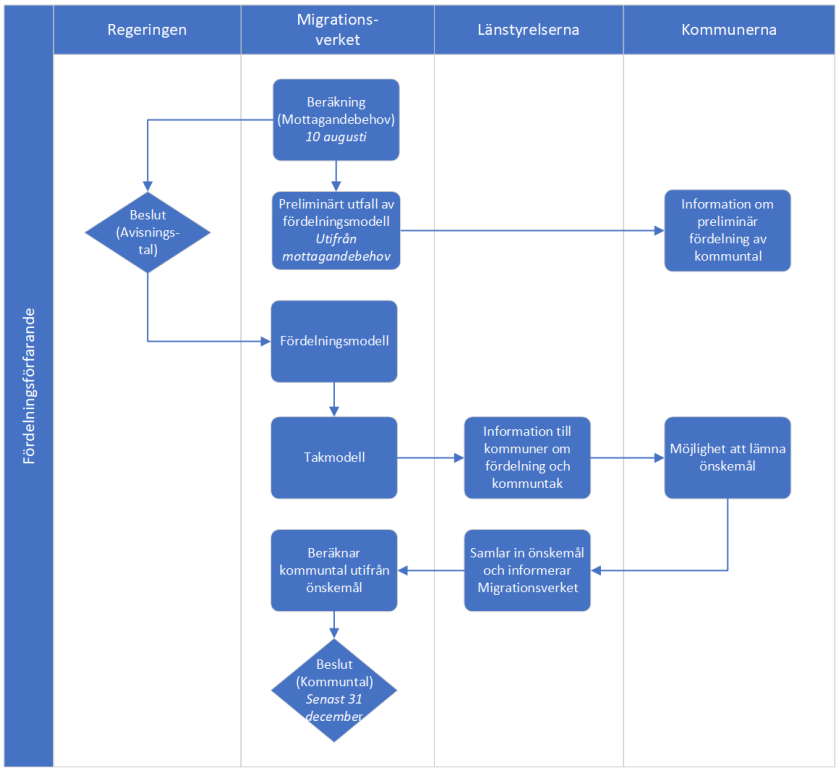
Nuvarande ordning

Migrationsverket får i sitt regleringsbrev varje år i uppdrag att redovisa förslag på antalet nyanlända som under det kommande året ska anvisas enligt bosättningslagen. När i tiden övriga steg i fördelningsförfarandet ska tas regleras inte.

Ett flexibelt förfarande utan tidsgränser

Det förfarande för fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner som utredningen föreslår innehåller ett flertal steg, såväl delar från det nuvarande systemet som helt nya steg. En översiktlig beskrivning av alla steg i förfarandet framgår av figur 8.1.

Figur 8.1 Utredningens förslag till fördelningsförfarande



s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredningen har i avsnitt 7.2 bedömt att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera fördelningsförfarandet meddelas genom förordning. I det avsnittet framgår även att bestämmelser om fördelningen av nyanlända mellan kommunerna måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Som framgår i avsnitt 8.3.4 föreslår utredningen att Migrationsverket senast den 10 augusti ska ta fram en beräkning av mottagningsbehovet. I avsnitt 8.4.5 föreslår utredningen vidare att Migrationsverket ska fatta beslut om kommuntal i förväg för ett kalenderår i taget. När det gäller reglering av när i tiden olika steg i fördelningsförfarandet ska tas motsvarar det i stort vad som gäller i det nuvarande systemet (se avsnitt 4.2.1). Som framhållits i avsnitt 8.3.4 bedömer utredningen att den arbetsmetodik och årscykel som vuxit fram för fördelningen av nyanlända enligt bosättningslagen fungerar väl. Även i det nya fördelningsförfarandet bör därför gälla att involverade aktörer har bäst förutsättningar att avgöra när i tiden de olika stegen i fördelningsförfarandet behöver tas för att det ska vara möjligt att fatta beslut om kommuntal i förväg för ett kalenderår i taget. Erfarenheter visar också att mottagandebehovet och andra faktorer som påverkar mottagandet kan skifta snabbt (se avsnitt 3.2). För att vara hållbart över tid är det därför viktigt att det nya systemet är flexibelt. I de följande avsnitten lämnas därför inga förslag om när i tiden stegen tas utan endast förslag på vad som ska ske i respektive steg.

8.4.2 En uppdaterad fördelningsmodell

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

– Migrationsverket ska ta fram en modell (fördelningsmodell) för att beräkna fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

- givna kriterier ska viktas i fördelningsmodellen så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur de nyanlända fördelas mellan kommuner
- om kommuntal överskridits med stöd av bestämmelsen om att beakta barnets bästa ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet
- Migrationsverket ska redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används vid beräkningen samt vilka överväganden och antaganden som gjorts
- redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
- fördelningsmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
- vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner
- Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner.

Nuvarande ordning

Av Migrationsverkets regleringsbrev för 2025 följer att Migrationsverket har i uppdrag att redovisa förslag på antalet nyanlända som under 2026 ska omfattas av anvisningar enligt bosättningslagen. Migrationsverket ska också analysera och vid behov justera den

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

beräkning som ligger till grund för det förslag till fördelning av antalet nyanlända per län som Migrationsverket ska lämna (länstal). Antaganden och bedömningar som förslagen bygger på ska redovisas till regeringen. Länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen har enligt sina regleringsbrev i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag. Migrationsverket ska även inhämta och beakta synpunkter från SKR. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Hur ska fördelningskriterierna viktas?

Utredningen har bland annat i uppdrag att föreslå ett system som ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet av nyanlända. Utredningen har övervägt olika alternativ för när i fördelningsförfarandet kommunernas önskemål lämpligast tas om hand. Som framgår i avsnitt 6.3.1 har en utgångspunkt varit att önskemålen ska beaktas tidigt i fördelningsförfarandet.

Ett alternativ som utredningen övervägt är att samla in kommunernas önskemål i ett första steg och sedan i en fördelningsmodell vikta dessa önskemål mot övriga kriterier som till exempel kommunens arbetsmarknadsförutsättningar och bostadssituation. Om kommunernas önskemål viktas mot övriga fördelningskriterier bedömer utredningen dock att det skulle kunna medföra att det kommunala inflytandet över fördelningen av nyanlända begränsas mer än nödvändigt. Så skulle till exempel vara fallet om en kommun önskar ett betydligt lägre mottagande, eller inget mottagande alls. I ett system där kommunens önskemål viktas mot de övriga kriterierna kommer inte ett sådant önskemål att fullt ut tillmötesgås. Hur stor effekt ett sådant önskemål får avgörs av vilken vikt kommunens önskemål ges i förhållande till övriga kriterier. Som utredningen ser det är det dock inte nödvändigt att tvinga kommuner att mot sin vilja ta emot nyanlända om det finns andra kommuner med goda förutsättningar för integration som önskar en ökad tilldelning. En bättre ordning är därför att de övriga kriterierna viktas mot varandra, och att kommunernas önskemål tillåts påverka fördelningen i ett separat steg i fördelningsförfarandet.

Som framgår i avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen vissa tillägg när det gäller vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen. Detta

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommer följaktligen att medföra att den nuvarande beräkningsmodellen för fördelning som Migrationsverket tagit fram i samråd med övriga aktörer kommer att behöva anpassas. När det gäller frågan om vilken vikt de olika kriterierna ska ha vid beräkningen av fördelningen noterar utredningen att detta inte är något som i dag är reglerat i författning. I uppdrag till Migrationsverket har det dock förekommit att regeringen styrt viktningen i viss mån (se avsnitt 4.2.1). Utredningen bedömer att det inte heller i det nya systemet är lämpligt att reglera kriteriernas viktning. Förhållanden som påverkar hur kriterierna bör viktas förändras över tid och för att säkerställa systemets flexibilitet bör det därmed vara möjligt för Migrationsverket att kontinuerligt göra ändringar i modellen för att omhänderta detta.

Utredningen föreslår dock en viss utvidgad styrning av Migrationsverkets uppdrag i denna del. Enligt utredningen bör det framgå att viktningen av kriterierna ska ske i syfte att låta de relativa förutsättningarna för integration avgöra fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Ett tydligt syfte med modellen bidrar till att systemet blir mer transparent och förutsägbart. Därutöver finns två huvudsakliga skäl till utredningens förslag i denna del.

För det första har kriterierna valts ut för att de bedömts utgöra lämpliga indikatorer för att uppskatta just förutsättningar för integration (se avsnitt 8.1). Det är därför rimligt att viktningen av kriterierna endast sker i syfte att fastställa de relativa förutsättningarna för integration, och inte för att exempelvis säkerställa att de nyanlända fördelas mer jämnt mellan kommunerna.

För det andra är det i det föreslagna systemet möjligt för kommuner att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade (se avsnitt 8.4.4). Att vid viktningen väga in aspekter som jämn fördelning och kapacitetsutnyttjande är därmed inte heller längre relevant.

Som framhålls ovan kan förhållanden som påverkar hur kriterierna bör viktas förändras över tid. På samma sätt som i dag ska det därför ingå i Migrationsverkets uppdrag att kontinuerligt utvärdera och vid behov revidera modellen. Modellen ska benämnas *fördelningsmodell.*

Även om det inte är lämpligt att reglera viktningen av kriterierna bör det framhållas att viktningen är central för det faktiska

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

utfallet av fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Det bör därför råda transparens kring hur fördelningsmodellen är utformad. I dag ingår det i Migrationsverkets regleringsbrevsuppdrag att myndigheten ska redovisa de antaganden och bedömningar som ligger till grund för de föreslagna länstalen (uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket). För att säkerställa att det även fortsatt råder transparens om hur fördelningsmodellen är utformad ska Migrationsverket åläggas att redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används samt vilka antaganden och överväganden som gjorts. Redogörelsen bör exempelvis innehålla motiveringar till hur kriterierna viktas och vilka skäl som föranlett eventuella revideringar. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats.

Om föregående års kommuntal överskridits ska färre nyanlända fördelas till berörda kommuner

I avsnitt 8.4.5 lämnar utredningen förslag som innebär att fördelningsförfarandet avslutas med att Migrationsverket varje år beslutar om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal) och i avsnitt 9.2.2 lämnas förslag som innebär att Migrationsverket när det är nödvändigt för att beakta barnets bästa får anvisa en kommun att ta emot en nyanländ trots att det inte finns utrymme inom beslutat kommuntal. Om den möjligheten utnyttjas är det enligt utredningens bedömning rimligt att färre nyanlända fördelas till berörda kommuner under följande år.

Om kommuntal överskridits ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen därför så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet. Det kommer inte alltid att vara möjligt att genomföra justeringen under nästkommande år. Så kan till exempel vara fallet om överskridandet sker sent på året eller om den berörda kommunen även utan justering inte erhåller någon tilldelning. I dessa fall kan justeringen således komma att dröja flera år.

Givet att anvisningstalet ligger fast medför ett överskridande av kommuntalen för en eller flera kommuner att det totala utrymmet för anvisningar till övriga kommuner minskar i motsvarande omfattning. Det leder således till att vissa kommuner kommer att få ta

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

emot färre nyanlända än vad som följer av respektive kommuntal. Att en kommun får ta emot färre nyanlända än vad som framgår av kommuntalet kan dock även bero på att anvisningstalet visat sig vara större än det faktiska mottagningsbehovet. Eftersom det inte i samtliga fall går att fastställa skälet för att ett kommuntal underskridits föreslår utredningen inte någon automatisk justering för de kommuner som tagit emot färre nyanlända än vad som framgår av kommuntalet. I det nya fördelningsförfarandet har dessa kommuner dock möjlighet att själva påverka detta genom att önska en ökad tilldelning nästkommande år.

Ett utvidgat samråd

En central del i det nuvarande systemet är Migrationsverkets omfattande samråd med Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna samt inhämtandet av synpunkter från SKR (se avsnitt 4.2.1). Som framhålls i avsnitt 6.1.2 bedömer utredningen att den arbetsmetodik som vuxit fram för fördelningen av nyanlända enligt bosättningslagen så långt som möjligt bör behållas.

Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR på samma sätt som i dag ska bidra med sina kunskaper och erfarenheter när det gäller frågan om hur kriterierna ska viktas för att fördelningen på bästa sätt ska spegla kommunernas relativa förutsättningar för integration. Utredningen bedömer vidare att samrådet med dessa aktörer är viktigt för systemets långsiktiga hållbarhet och legitimitet.

Som framgår i avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen att det vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska tas hänsyn till såväl bostadssituationen som förekomsten av områden med problem kopplade till utanförskap. För båda dessa nya kriterier gäller att Boverket med sina kunskaper och erfarenheter kan bidra med viktiga synpunkter när det gäller frågan om hur kriterierna ska viktas för att fördelningen på bästa sätt ska spegla kommunernas relativa förutsättningar för integration. Samrådet bör därför utvidgas och även omfatta Boverket.

Vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen ska Migrationsverket därför samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta och beakta synpunkter

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

från SKR. Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket ska vara skyldiga att bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

Som framgår i avsnitt 17.1 föreslår utredningen att etableringsboendelagen ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det medför att den nya fördelningsmodellen ska tillämpas för första gången under hösten 2026. Som utredningen redogör för i avsnitt 8.1.3 finns det goda förutsättningar för att i fördelningsmodellen beakta de två nya kriterierna om bostadsmarknaden och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap. Det kan dock ta tid att utforma fördelningsmodellen så att utfallet blir ändamålsenligt. Utredningen bedömer därför att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen redan innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med SKR.

Bestämmelserna om fördelningsmodellen ska införas i etableringsboendeförordningen

Utredningen bedömer inte att det är lämpligt att myndigheternas uppgifter i vissa fall endast följer av deras regleringsbrev då det i samtliga fall rör sig om uppgifter av återkommande karaktär. Samtliga bestämmelser om fördelningsmodellen ska därför i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska sålunda följa att

- Migrationsverket ska ta fram en modell (fördelningsmodell) för att beräkna fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner
- givna kriterier ska viktas i fördelningsmodellen så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur nyanlända fördelas mellan kommunerna
- om kommuntal överskridits med stöd av bestämmelsen om att beakta barnets bästa ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– Migrationsverket ska redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används vid beräkningen samt vilka överväganden och antaganden som gjorts
– redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
– fördelningsmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
– vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från SKR
– Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

8.4.3 Ett tak för kommuner som önskar en ökad tilldelning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

– Migrationsverket ska ta fram en modell (takmodell) som med beaktande av mottagandebehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak (kommuntak) för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas
– Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts
– redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
– takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
– vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen.

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att på motsvarande sätt begränsa möjligheten att tillgodose önskemål om färre nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen.

Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla takmodellen innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner.

Nuvarande ordning

I det nuvarande systemet saknas möjlighet för kommunerna att ange önskemål om tilldelning av nyanlända.

Ett tak men inget golv

Av utredningens direktiv framgår att ett ökat kommunalt inflytande är ett huvudsyfte med ett nytt system för bosättning. Av direktiven framgår också att bosättningslagen infördes för att möta behoven i en situation då mottagandet snabbt ökade och att det nuvarande systemets brist på flexibilitet i förhållandet till kommunernas önskemål är särskilt påtagligt vid ett lågt mottagande.

Konsekvensen av nuvarande system är att det kan uppstå ett påtvingat mottagande även om det finns andra kommuner som vill ta emot fler nyanlända än de tilldelats enligt den nuvarande beräkningsmodellen. Det kan följaktligen ifrågasättas om det nuvarande systemet i alla delar är förenligt med principen om kommunalt självstyre.

Att möjliggöra att anvisningarna av nyanlända utan begränsningar fördelas från de kommuner som vill ha färre anvisningar till de kommuner som vill ha fler anvisningar skulle, jämfört med dagens system, innebära en väsentligt högre grad av kommunalt inflytande. Av utredningens direktiv framgår dock att en utgångspunkt för utformningen av en ny modell för fördelning bör vara att den ska

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bidra till goda förutsättningar för integration. Som framgår av avsnitt 6.1.1 är det även en central utgångspunkt för utredningen att goda förutsättningarna för integration ska prioriteras vid eventuella målkonflikter.

Även om kommunerna kan antas ha en bra uppfattning om förutsättningarna för integration i den egna kommunen kan det finnas andra perspektiv som påverkar kommunens önskemål kring mottagande av nyanlända för bosättning. Tidigare erfarenheter har visat att möjligheten att få tomma lägenheter uthyrda kan vara ett motiv för kommuner att ta emot nyanlända (se avsnitt 3.1.1). Det finns också exempel på kommuner med relativt goda förutsättningar för integration som trots det inte vill ta emot nyanlända. I vissa fall kan kommuner även vilja ta emot nyanlända på grund av demografiska skäl snarare än att det föreligger goda förutsättningar för integration (se avsnitt 18.8.1).

Här uppstår sålunda en potentiell konflikt mellan målet att öka kommunernas inflytande och målet att skapa goda förutsättningar för integration. Även om inte samtliga aspekter som påverkar förutsättningarna för integration kan fångas upp av fördelningsmodellen är det utredningens uppfattning att fördelningsmodellen kommer att utgöra en bra grund för att, utifrån de givna kriterierna, bedöma de relativa förutsättningarna för integration. När hänsyn tas till kommunernas önskemål riskerar det därmed att leda till att det görs avsteg från en fördelning som endast styrs utifrån vilka förutsättningar som råder. I det nya systemet kan det med andra ord förekomma att de kommuner som anvisas inte är de som har bäst förutsättningar för integration. Frågan blir därför hur stora avsteg från fördelningsmodellens utfall som lämpligen bör godtas.

Ett sätt att motverka denna målkonflikt vore att reglera under vilka förutsättningar en kommun ska kunna önska en ökad respektive minskad tilldelning. Vid en sådan lösning skulle det endast vara möjligt att önska en annan tilldelning i de fall kommunen kan visa att fördelningsmodellen felbedömt kommunens relativa förutsättning för integration. Det är dock svårt att uttala sig om hur stora omfördelningar en sådan lösning faktiskt skulle leda till. En sådan lösning är dessutom administrativt betungande och kräver såväl att kommunerna motiverar sina önskemål som att Migrationsverket analyserar och tar ställning till om motiveringarna håller.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Enligt utredningen talar det för en lösning där kommunernas möjlighet att påverka utfallet från fördelningsmodellen begränsas genom att det fastställs ett tak för hur många fler nyanlända en kommun har möjlighet att önska (kommuntak). I denna lösning saknar det betydelse om en kommuns önskemål har sin bakgrund i att kommunen bedömer att den har bättre eller sämre relativa förutsättningar för integration än vad fördelningsmodellen visar, eller om önskemålet görs av andra skäl.

När det gäller önskemål om ett minskat mottagande anser utredningen att det alltid bör vara möjligt för kommuner att ange att de inte önskar några anvisningar överhuvudtaget. Vid önskemål om ett minskat mottagande ska det därmed inte införas någon gräns för hur stora avsteg från fördelningsmodellens utfall som ska godtas. Skälet till det är att om det föreligger förutsättningar för integration i de kommuner som önskar ett högre mottagande skulle det enligt utredningens bedömning strida mot principen om det kommunala självstyret att tvinga kommuner att mot sin vilja ta emot nyanlända. Det vill säga, om nyanlända i första hand kan anvisas till kommuner som frivilligt önskar ett ökat mottagande bör det kunna ske om det i dessa kommuner finns förutsättningar för integration. I detta sammanhang bör det även framhållas att kommunens inställning till mottagandet sannolikt påverkar förutsättningarna för integration, exempelvis genom de resurser som läggs på integrationsinsatser i syfte att få de nyanlända att stanna i kommunen. Forskning visar att positiva attityder till invandring underlättar integrationen (se avsnitt 18.2.1).

En modell för att beräkna kommuntak

Som framgår ovan är syftet med kommuntaken att lösa den potentiella konflikten mellan målet att öka kommunernas inflytande och målet att skapa goda förutsättningar för integration. Utredningen bedömer att det kommer att finnas ett behov av att kontinuerligt utvärdera kommuntakens effekter för såväl förutsättningarna för integration som kommunernas möjligheter att påverka fördelningen. Det bör därför vara möjligt att vid behov justera modellen för beräkning av kommuntaken. Det är därmed inte lämpligt att i författning fastställa hur kommuntaken ska beräknas. Eftersom kommuntaken

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommer att vara avgörande för kommunernas faktiska möjligheter att ha inflytande över hur de nyanlända fördelas bör det dock följa av etableringsboendeförordningen vilka faktorer som ska beaktas vid beräkningen. Utredningen föreslår, av skäl som följer nedan, att de faktorer som ska beaktas vid beräkningen av kommuntaken ska vara mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att erhålla en viss lägsta tilldelning.

Vilka förutsättningar för integration som faktiskt råder kommer, oavsett vilket fördelningsförfarande som införs att till viss del bero på det totala antalet nyanlända som har behov av anvisning. Det vill säga, vid ett högt mottagande kommer förutsättningarna för integration troligen att vara relativt sämre än vid ett lågt mottagande. Detta förhållande bör beaktas vid beräkningen av kommuntaken. Kommunernas möjligheter att ha inflytande över fördelningen bör därmed vara större vid ett lågt mottagande än vid ett högt. Bedömningen är också att det i första hand är vid ett lågt mottagande som kommuner kommer att önska en högre tilldelning än vad som följer av fördelningsmodellen. Modellen för att beräkna kommuntaken ska således utformas så att *mottagandebehovet respektive anvisningstalet* utgör en faktor som påverkar hur stora avsteg från utfallet från fördelningsmodellen som godtas. Mottagandebehovet ska utgöra en faktor vid beräkningen av det preliminära utfallet från takmodellen och anvisningstalet ska utgöra en faktor vid beräkningen av det slutliga utfallet från takmodellen (se avsnitt 8.4.4).

I fördelningsmodellen ska givna kriterier viktas så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur nyanlända fördelas mellan kommunerna (se avsnitt 8.4.2). Att det i vissa kommuner föreligger bättre förutsättningar för integration än i andra är något som också bör beaktas vid beräkningen av kommuntaken. Det vill säga, avstegen från den tilldelning som följer av fördelningsmodellen bör vara större för kommuner med relativt bättre förutsättningar för integration än för kommuner med relativt sämre förutsättningar för integration. Modellen för att beräkna kommuntaken ska således utformas så att *kommunens relativa förutsättningar för integration* utgör en faktor som påverkar hur stora avsteg från utfallet av fördelningsmodellen som godtas.

Vid den fördelning av nyanlända som sker med hjälp av fördelningsmodellen kan det förekomma att kommuner tilldelas endast

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ett fåtal nyanlända eller inga nyanlända alls. Om endast mottagningsbehovet respektive anvisningstalet och de relativa förutsättningarna för integration beaktas vid beräkningen av kommuntaken kan det för dessa kommuner leda till att kommuntaket inte skiljer sig från utfallet från fördelningsmodellen. En sådan ordning är inte önskvärd då samtliga kommuner bör ges ett ökat inflytande över fördelningen. Samtliga kommuner bör därför ges möjlighet att önska ett lägsta antal nyanlända. Modellen för att beräkna kommuntaken ska därför utformas så att *kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning* utgör en faktor som påverkar hur stora avsteg från utfallet från fördelningsmodellen som godtas.

Modellen för beräkning av kommuntaken regleras lämpligen på samma sätt som fördelningsmodellen. Migrationsverket ska därför ta fram en takmodell som med beaktande av mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas (kommuntak). Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats. Takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov. Vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från SKR. Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen.

I avsnitt 8.4.2 bedömer utredningen att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. I det uppdraget bör även ingå att utveckla takmodellen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med SKR.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Bestämmelserna om takmodellen ska införas i etableringsboendeförordningen

Utredningen bedömer inte heller i detta fall (se avsnitt 8.4.2) att det är lämpligt att myndigheternas uppgifter att delta i samråd endast följer av deras regleringsbrev då det i samtliga fall rör sig om uppgifter av återkommande karaktär. Samtliga bestämmelser om takmodellen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 därför införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska sålunda följa att

- Migrationsverket ska ta fram en modell (takmodell) som med beaktande av mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak (kommuntak) för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas
- Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts
- redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
- takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
- vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från SKR
- Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen.

8.4.4 Justering av utfallet från fördelningsmodellen efter kommunernas önskemål

Utredningens förslag: Följande bestämmelser om justering av utfallet från fördelningsmodellen efter kommunernas önskemål ska framgå av etableringsboendeförordningen.

I avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs ska Migrationsverket fördela mottagningsbehovet med

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen.

När anvisningstalet för nästkommande år fastställts ska Migrationsverket fördela anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen.

När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade.

En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Kommuner som inte lämnat ett önskemål ska anses vara nöjda med tilldelningen som följer av fördelningsmodellen.

Länsstyrelserna ska sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

1. För de kommuner som önskat fler nyanlända höjs tilldelningen av anvisningar i enlighet med önskemålen.
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat färre nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

1. För de kommuner som önskat färre nyanlända sänks tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen.
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt punkt 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat fler nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

Nuvarande ordning

I det nuvarande systemet saknas möjlighet för kommunerna att ange önskemål. Migrationsverket använder en beräkningsmodell för att ta fram ett förslag på länstal. Regeringen utgår från Migrationsverkets förslag och beslutar om länstal. Länsstyrelserna beslutar om kommuntal, antingen i enlighet med Migrationsverkets beräkningar eller efter justeringar. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Ett preliminärt och ett slutligt utfall från fördelningsmodellen

Som framgår i avsnitt 8.3.2 innebär utredningens förslag att den nuvarande ordningen där regeringen varje år beslutar om det sammanlagda antal nyanlända som får anvisas under nästkommande år ska behållas. Utredningen noterar att regeringen hittills infört ändringar i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner först efter att regeringen beslutat om budgetpropositionen. Enligt vad utredningen erfarit beror det på att frågan om hur många kvotflyktingar Sverige ska ta emot är ambitionsstyrd och således avhängig regeringens förslag till budgetering. Detta förfarande har medfört att förordningsändringarna som fastställer hur många nyanlända som får anvisas under nästkommande år i normalfallet har utfärdats senast i mitten av oktober.[4] Under val-

[4] Se SFS 2017:913, 2018:1592, 2019:599, 2020:812, 2021:870, 2023:572 och 2024:920.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

året 2022 utfärdades förordningsändringen dock så sent som den 1 december.[5]

Som framgår nedan ska det föreslagna fördelningsförfarandet utmynna i att Migrationsverket före årsskiftet beslutar om kommuntal för nästkommande år. Av de nya steg i fördelningsförfarandet som ska vidtas efter att regeringen fastställt anvisningstalet för nästkommande år bedömer utredningen att det mest tidskrävande är steget där kommunerna ska ges möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar ta emot. När en kommun fått ta del av utfallet från fördelningsmodellen behöver frågan om önskemål om ett minskat eller ökat mottagande beredas och förankras innan besked lämnas. I de fall regeringens beslut om anvisningstalet försenas, till exempel i samband med valår, kommer kommunerna att avkrävas snabba svar. Kommunerna bör därför ges möjlighet att förbereda förankringen av önskemålen redan innan regeringen beslutar om anvisningstalet.

I avsnitt 8.3.4 föreslår utredningen att Migrationsverket, på samma sätt som i dag, ska inkomma till regeringen med en beräkning över hur många nyanlända som kommer att ha behov av anvisning till en kommun under nästkommande år. Denna beräkning av mottagningsbehovet ligger till grund för regeringens beslut om anvisningstalet och ska enligt utredningens förslag lämnas senast den 10 augusti. Sedan bosättningsregelverket infördes har regeringens beslut om antalet nyanlända som får anvisas överensstämt med Migrationsverkets beräkning av mottagningsbehovet. Det kan antas att detta förhållande kommer att gälla även i det nya systemet. I normalfallet kommer därmed det mottagningsbehov som beräknas i augusti att motsvara det anvisningstal som regeringen beslutar efter att budgetförhandlingarna slutförts.

Genom att använda fördelningsmodellen för att fördela det antal nyanlända som Migrationsverket bedömer kommer ha behov av anvisning är det därmed möjligt att redan i augusti informera kommunerna om vilken tilldelning de kan förvänta sig. Även om denna uppgift är preliminär kommer den i de flesta fall att motsvara utfallet som erhålls när anvisningstalet fördelas. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket, i avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs, ska fördela mottagningsbehovet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av

[5] Se SFS 2022:1664.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

takmodellen. Därefter ska Migrationsverket informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen. Detta steg i förfarandet syftar endast till att kommunerna ska ges mer tid för att bereda och förankra kommande beslut om önskemål – kommunerna ska därmed inte lämna besked om önskemål i denna del av processen.

När anvisningstalet för nästkommande år fastställts av regeringen ska Migrationsverket fördela även anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och med beaktande av anvisningstalet beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Därefter ska Migrationsverket informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen och förfarandet för justering ta vid.

Kommunernas önskemål ska sammanställas av länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i uppdrag att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända. Länsstyrelserna ska även verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. Länsstyrelserna har dessutom i uppdrag att på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända (9 och 10 §§ förordningen [2016:1363] om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare). Länsstyrelserna har sålunda en central roll i mottagandet av nyanlända och har, enligt vad utredningen erfar, i denna roll ett i stora delar väl fungerande samarbete med kommunerna. Enligt utredningen talar det för att kommunernas önskemål ska lämnas till länsstyrelserna. Utredningen noterar även att länsstyrelserna redan i dag har en liknande roll vid fördelningen av ensamkommande barn (se avsnitt 4.2.3).

När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen därför ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade. En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Det saknas skäl att tvinga samtliga kommuner att aktivt ta ställning till utfallet från fördelningsmodellen. För senare steg i fördelningsprocessen krävs det dock att det är möjligt att beräkna kommunernas totala önskemål. För kommuner som inte angett hur de ställer sig ska därför gälla att de vid sammanställningen av kommunernas önskemål ska anses vara nöjda med den tilldelning som följer av fördelningsmodellen.

Länsstyrelserna ska därefter sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

Förfarande för justering när anvisningstalet är större än summan av kommunernas önskemål

Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas önskemål medför det att samtliga önskemål om en ökad tilldelning[6] kommer att kunna tillgodoses. Det innebär vidare att den tilldelning som följer av fördelningsmodellen inte behöver justeras för de kommuner som är nöjda med den fördelning som följer av fördelningsmodellen.

För de kommuner som angett att de önskar en lägre tilldelning än vad som följer av fördelningsmodellen kommer det dock endast i vissa fall att vara möjligt att tillgodose önskemålen fullt ut. Som framhållits ovan är det endast möjligt att minska tilldelningen till vissa kommuner om det samtidigt finns andra kommuner som, inom ramen för sina respektive kommuntak, önskar en högre tilldelning än den som följer av fördelningsmodellen. Hur stort utrymme det finns för att kunna tillgodose önskemål om en lägre tilldelning avgörs därmed av vilka önskemål om en högre tilldelning som gjorts av andra kommuner. Det är därför svårt att förutse hur stort detta utrymme kommer att vara. Det är dock troligt att det kommer att vara vanligare med önskemål om en ökad tilldelning när anvisningstalet är litet, och att det därmed finns en tydlig korrelation mellan storleken på anvisningstalet och möjligheten att tillgodose önskemål om en lägre tilldelning.

[6] Som framgår ovan är det inte möjligt för en kommun att ange att den önskar en tilldelning som överstiger kommuntaket.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Den kvarvarande delen av anvisningstalet ska fördelas till de kommuner som önskat en lägre tilldelning. Eftersom dessa kommuners önskemål inte fullt ut kan tillgodoses ska utfallet från fördelningsmodellen ligga till grund för denna fördelning. Det innebär att den kvarvarande delen av anvisningstalet kommer att fördelas mellan dessa kommuner i förhållande till deras relativa förutsättningar för integration. Tilldelningen till dessa kommuner ska därför stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade anvisningarna mellan dessa kommuner. Om man vid denna fördelning endast utgår från utfallet från fördelningsmodellen kan det dock leda till att vissa av dessa kommuner tilldelas färre nyanlända än önskat samtidigt som andra tilldelas fler än de önskat. Så skulle till exempel vara fallet om en kommun angett att den önskar minska sin tilldelning med endast ett fåtal nyanlända. Av bestämmelsen ska därför följa att ingen av dessa kommuner ska tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

Förfarande för justering när anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas önskemål

Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas önskemål medför det att samtliga önskemål om en lägre tilldelning kommer att kunna tillgodoses. Det innebär vidare att den tilldelning som följer av fördelningsmodellen inte behöver justeras för de kommuner som är nöjda med den fördelning som följer av fördelningsmodellen.

För de kommuner som angett att de önskar en högre tilldelning än vad som följer av fördelningsmodellen kommer möjligheterna att tillgodose kommunernas önskemål att vara begränsade. Det kommer endast att vara möjligt att öka tilldelningen till dessa kommuner om det samtidigt finns andra kommuner som önskar en lägre tilldelning än den som följer av fördelningsmodellen. Hur stort utrymme det finns för att kunna tillgodose önskemål om en högre tilldelning avgörs därmed av vilka önskemål om en lägre tilldelning som gjorts av andra kommuner. Det är därför svårt att förutse hur stort detta utrymme kommer att vara. Det är dock troligt att det kommer att vara vanligare med önskemål om en lägre tilldelning när anvisningstalet är stort och att det därmed finns en tydlig kor-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

relation mellan storleken på anvisningstalet och möjligheten att tillgodose önskemål om en högre tilldelning.

Den kvarvarande delen av anvisningstalet ska fördelas till de kommuner som önskat ett högre tilldelning. Eftersom dessa kommuners önskemål inte fullt ut kan tillgodoses ska utfallet från fördelningsmodellen ligga till grund för denna fördelning. Det innebär att den kvarvarande delen av anvisningstalet kommer att fördelas mellan dessa kommuner i förhållande till deras relativa förutsättningar för integration. Tilldelningen till dessa kommuner ska därför stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade anvisningarna mellan dessa kommuner. Om man vid denna fördelning endast utgår från utfallet från fördelningsmodellen kan det dock leda till att vissa av dessa kommuner tilldelas fler nyanlända än önskat samtidigt som andra tilldelas färre än de önskat. Så skulle till exempel vara fallet om en kommun angett att den önskar öka sin tilldelning med endast ett fåtal nyanlända. Av bestämmelsen ska därför följa att ingen av dessa kommuner ska tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

Bestämmelserna om justering av utfallet från fördelningsmodellen ska införas i etableringsboendeförordningen

Samtliga bestämmelser om justering av utfallet från fördelningsmodellen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Följande bestämmelser ska sålunda framgå av etableringsboendeförordningen.

I avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs ska Migrationsverket fördela mottagningsbehovet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen.

När anvisningstalet för nästkommande år fastställts ska Migrationsverket fördela anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade.

En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Kommuner som inte lämnat ett önskemål ska anses vara nöjda med tilldelningen som följer av fördelningsmodellen.

Länsstyrelserna ska sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

1. För de kommuner som önskat fler nyanlända höjs tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen.[7]
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat färre nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

1. För de kommuner som önskat färre nyanlända sänks tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen.
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat fler nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända

[7] Som framgår ovan är det inte möjligt för en kommun att ange att den önskar en tilldelning som överstiger kommuntaket.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

8.4.5 Beslut om kommuntal

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- när utfallet från fördelningsmodellen justerats ska Migrationsverket besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal)
- kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

Nuvarande ordning

Efter förslag från Migrationsverket beslutar regeringen om hur de nyanlända ska fördelas mellan länen (länstal). Länsstyrelserna beslutar om hur de nyanlända, inom ramen för länstalen, ska fördelas mellan kommunerna (kommuntal). I de flesta fall beslutar länsstyrelserna om kommuntal som överensstämmer med dem som Migrationsverket tar fram i samband med att myndigheten lämnar förslag om länstal till regeringen. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Migrationsverket ska besluta om kommuntal

Som framgår i avsnitt 8.3.3 innebär utredningens förslag att det inte längre kommer att fattas beslut om länstal. Utredningens förslag innebär också att utfallet från fördelningsmodellen ska kunna justeras oberoende av länsgränserna. Dessa förslag för i sin tur med sig att det i det nya systemet inte är möjligt att, som i det nuvarande systemet, sprida ut besluten om kommuntal på de 21 länsstyrelserna. Det ska därför åligga Migrationsverket att besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal). Kommuntalen ska även i det nya systemet beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

Bedömningen är att den praktiska konsekvensen av att Migrationsverket tar över ansvaret för att besluta om kommuntalen är begrän-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

sad. De erfarenheter som utredningen tagit del av är att länsstyrelsernas roll i beslutet om kommuntal delvis är oklar. I de flesta fall beslutar länsstyrelserna om kommuntal som överensstämmer med dem som Migrationsverket tar fram i samband med myndigheten lämnar förslag om länstal till regeringen. Möjligheten att beakta boendesituationen vid beslutet om kommuntal utnyttjas därmed vanligtvis inte. I de fall länsstyrelser avviker från kommuntalen som beräknats av Migrationsverket tycks det även vara andra förhållanden än dem som får beaktas enligt bosättningsförordningen som ligger till grund för besluten (se avsnitt 5.2.2).

I detta sammanhang bör det även framhållas att det är Migrationsverket som beslutar om motsvarigheten till kommuntal[8] vid fördelningen av de anvisningar som sker enligt LMA. Utredningens förslag leder således till en mer enhetlig reglering av myndigheternas respektive ansvarsområden i de tre anvisningssystemen.

Bestämmelserna om kommuntal ska införas i etableringsboendeförordningen

Bestämmelserna om kommuntal ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboendeförordningen att

- när utfallet från fördelningsmodellen justerats ska Migrationsverket besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal)
- kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

8.4.6 Revidering av kommuntal

Utredningens förslag: Följande bestämmelser om revidering av kommuntal ska framgå av etableringsboendeförordningen.

Om anvisningstalet revideras under innevarande kalenderår ska Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal. Om anvisningstalet höjts ska samma bestämmelser som vid fördel-

[8] Vid förfarandet för fördelning av tillfälligt skyddsbehövande används termen fördelningstal och vid förfarandet för fördelning av ensamkommande barn används termen anvisningsandelar (se avsnitt 4.2.2 och 4.2.3).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningen av det ursprungliga anvisningstalet tillämpas för att fördela höjningen. Om anvisningstalet sänkts ska Migrationsverket besluta om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal när så är möjligt.

Kommuner ska sinsemellan få ingå överenskommelser om att revidera sina kommuntal under innevarande år. Reviderade kommuntal ska inte få överskrida respektive kommuns kommuntak och ska sammanlagt motsvara de beslutade kommuntalen. Länsstyrelsen ska informera Migrationsverket om överenskommelser som sluts mellan kommuner inom länet. Om överenskommelser slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse informera Migrationsverket. Migrationsverket ska besluta om de reviderade kommuntalen.

Nuvarande ordning

Kommuntalen får revideras om regeringen reviderar länstalen under innevarande kalenderår. Om länstalen sänks under innevarande kalenderår får kommunernas planering för ett tidigare beslutat högre mottagande beaktas vid fastställandet av nya kommuntal. Kommuntalen får även revideras under innevarande kalenderår efter överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner, under förutsättning att kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Kommuntalen ska revideras om anvisningstalet revideras

Som framgår i avsnitt 8.3.4 ska Migrationsverket ta fram en ny beräkning av mottagandebehovet om det kan finnas skäl att ändra anvisningstalet. Utredningen bedömer att det i normalfallet endast kommer att finnas skäl att under innevarande kalenderår ändra anvisningstalet vid ett ökat mottagningsbehov. Skälet till det är att Migrationsverket kan hantera ett minskat mottagningsbehov inom ramen för beslutade kommuntal medan det motsatta gäller vid ett ökat mottagningsbehov. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppstå situationer då det finns skäl att även sänka anvisningstalet under innevarande kalenderår. Eftersom summan av de beslutade

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommuntalen alltid ska motsvara anvisningstalet måste Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal om regeringen beslutar att revidera anvisningstalet under innevarande kalenderår.

De skäl som ligger till grund för det föreslagna förfarandet för fördelning av det ursprungliga anvisningstalet (se avsnitt 8.4.2–4) är giltiga även vid fördelningen av de tillkommande antal nyanlända som ska fördelas efter att anvisningstalet höjts. Samma fördelningsförfarande ska därför tillämpas när kommuntalen behöver revideras till följd av att anvisningstalet höjts under innevarande kalenderår. Det är dock tillräckligt att höjningen av anvisningstalet fördelas. Efter att höjningen fördelats kan utfallet från fördelningsmodellen adderas till tidigare beslutade kommuntal, och därefter kan Migrationsverket fatta beslut om de reviderade kommuntalen. Detta förfarande medger således att Migrationsverket kan fortsätta att anvisa nyanlända inom ramen för de ursprungliga kommuntalen i avvaktan på att fördelningsförfarandet för höjningen fullgörs.

Om anvisningstalet sänkts behöver något nytt fördelningsförfarande inte genomföras, det är tillräckligt att Migrationsverket beslutar om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal. Det kan dock förhålla sig så att det inte är möjligt att besluta om en proportionerlig sänkning av vissa kommuners kommuntal. Så är fallet om en kommun redan innan anvisningstalet reviderades anvisats så många nyanlända att en proportionerlig sänkning skulle medföra att det reviderade kommuntalet skulle vara överskridet redan när Migrationsverket beslutar om revidering. En proportionerlig sänkning ska därför endast göras när så är möjligt.

Kommuntalen ska även kunna revideras i vissa ytterligare fall

Av utredningens direktiv följer att utredningen ska analysera och föreslå hur förutsättningarna för regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner kan förbättras jämfört med i dag.

I det nuvarande systemet är det möjligt att revidera kommuntalen under innevarande kalenderår om det föreligger en överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner. En sådan revidering får dock endast ske om kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet. Alla omfördelningar mellan angränsande kommuner i olika län ska därmed vara ett nollsummespel.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

I praktiken innebär denna begränsning att det i första hand är kommuner inom samma län som efter överenskommelser om samarbete har möjlighet att påverka sina kommuntal. Enligt vad utredningen erfarit är det mycket ovanligt att det sker revideringar av kommuntalen i det nuvarande systemet.

I det system som utredningen föreslår ovan finns inga länstal och vid fördelningsförfarandet kan kommunernas önskemål därmed tillgodoses utan att begränsas av länsgränser. Som framgår av avsnitt 8.4.4 kommer det trots det inte alltid att vara möjligt att tillgodose kommunernas önskemål fullt ut.

I de fall kommunernas önskemål kan tillgodoses bedömer utredningen att det nya fördelningsförfarandet troligen leder till att behovet av samarbeten mellan kommuner minskar. Ett fortsatt behov av samarbete kan dock föreligga när det vid fördelningsförfarandet inte är möjligt att tillgodose kommunernas önskemål fullt ut. Om så är fallet kan det till exempel finnas intresse från två kommuner att effektivisera sitt mottagande genom att ta ansvar för bosättningen av nyanlända vartannat år.

Om två eller flera kommuner, efter att kommuntalen beslutats av Migrationsverket, kommer överens om en omfördelning bör det därför vara möjligt att i vissa fall revidera kommuntalen under innevarande kalenderår. De skäl som ligger till grund för förslaget om införandet av kommuntak i fördelningsförfarandet (se avsnitt 8.4.3) är giltiga även i de fall omfördelningar sker efter överenskommelser mellan enskilda kommuner. Reviderade kommuntal ska därför inte få överskrida respektive kommuns kommuntak. Enligt utredningen är det tillräckligt att begränsa möjligheten till omfördelningar med hjälp av kommuntaken. Till skillnad mot dagens system kommer det därmed att vara möjligt för kommuner att komma överens om omfördelningar även om de inte tillhör samma län eller är närliggande varandra. Utredningen bedömer att detta ökar det kommunala inflytandet, flexibiliteten och möjligheterna till regionalt samarbete.

Som framgår i avsnitt 8.4.4 föreslår utredningen att länsstyrelserna ska ansvara för att sammanställa och informera Migrationsverket om kommunernas önskemål. Det är därför lämpligt att länsstyrelserna ges motsvarande centrala roll vid revideringar av kommuntalen efter överenskommelse mellan kommuner. Länsstyrelsen ska därför ansvara för att informera Migrationsverket

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

om överenskommelser som slutits av kommuner inom länet. Om överenskommelsen slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse därför informera Migrationsverket. Migrationsverket ska därefter besluta om de reviderade kommuntalen för de berörda kommunerna.

Bestämmelserna om revidering av kommuntal ska införas i etableringsboendeförordningen

Bestämmelserna om revidering av kommuntal ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Följande bestämmelser om revidering av kommuntal ska därför framgå av etableringsboendeförordningen.

Om anvisningstalet revideras under innevarande kalenderår ska Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal. Om anvisningstalet höjts ska samma bestämmelser som vid fördelningen av det ursprungliga anvisningstalet tillämpas för att fördela höjningen. Om anvisningstalet sänkts ska Migrationsverket besluta om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal när så är möjligt.

Kommuner ska sinsemellan få ingå överenskommelser om att revidera sina kommuntal under innevarande år. Reviderade kommuntal ska inte få överskrida respektive kommuns kommuntak och ska sammanlagt motsvara de beslutade kommuntalen. Länsstyrelsen ska informera Migrationsverket om överenskommelser som sluts mellan kommuner inom länet. Om överenskommelser slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse informera Migrationsverket. Migrationsverket ska besluta om de reviderade kommuntalen.

8.4.7 Fördelningen av kvotflyktingar ska inte särregleras

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att föreslå ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

I utredningens direktiv framhålls att mottagandet av kvotflyktingar skiljer sig från mottagandet av övriga nyanlända eftersom de tas emot direkt i kommunerna. Mot bakgrund av syftet att det kommunala

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

inflytandet över mottagandet av nyanlända ska öka, ska utredningen analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

Utredningen kan i detta sammanhang konstatera att det i dag finns tre olika förfarande för att fördela anvisningar av utlänningar till kommunerna (se avsnitt 4.1). Utredningen har också erfarit att flera aktörer anser att det inte är tydligt varför dessa förfaranden i väsentliga delar skiljer sig åt.

Med det system för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner som utredningen föreslagit ovan begränsas kommunernas inflytande endast av kommuntaken och av andra kommuners önskemål. Det vill säga, önskemål om ett ökat mottagande tillgodoses om de inte överstiger kommuntaken och under förutsättning att det samtidigt finns kommuner som önskar ett lägre mottagande. För att önskemål om ett lägre mottagande ska kunna tillgodoses krävs det endast att det samtidigt finns kommuner som i motsvarande omfattning önskar öka sitt mottagande.

Utredningen anser att de resonemang som ligger till grund för införandet av kommuntaken är giltiga även vid beaktande av att kvotflyktingar tas emot direkt i kommunerna. Det förhåller sig vidare så att det kommunala inflytandet totalt sett inte skulle öka om en kommun ges ökat inflytande på bekostnad av ett minskat inflytande för en annan kommun.

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen därmed att det mot bakgrund av syftet att öka det kommunala inflytandet saknas skäl att föreslå ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

8.4.8 Samordning med fördelningen av anvisningar enligt LMA

Utredningens bedömning: Med de begränsningar som följer av utredningens direktiv saknas möjlighet att föreslå ytterligare åtgärder som kan öka samordningen av förfarandena för fördelning av anvisningar i de tre systemen.

I utredningens direktiv anges att det för att skapa goda planeringsförutsättningar för kommunerna finns anledning att analysera i

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

vilken utsträckning det finns behov av att samordna förfarandet för fördelningen för bosättning med förfarandet för fördelningen av anvisningar av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

Som framgår av avsnitt 4.2 och 4.3 finns det såväl skillnader som likheter mellan det tre existerande anvisningssystemen. Det gäller både avseende vilka aktörer som är involverade i besluten om fördelning, som vilka kriterier som beaktas. Ytterligare en skillnad är att fördelningen för ensamkommande barn sker genom andelar och enligt bosättningslagen fördelas antal. Utredningen kan konstatera att om det förslag som lämnas i detta betänkande genomförs kommer det att leda till att olikheterna mellan anvisningsförfarandena ökar snarare än minskar. Med utredningens förslag ökar till exempel kommunernas inflytande över fördelningen av anvisningar av nyanlända på ett sätt som saknar motsvarighet i de andra två anvisningssystemen. Utredningens förslag innebär även ytterligare skillnader när det gäller vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända.

Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att se över anvisningssystemen som regleras i LMA. Även om utredningen kan se att det kan finnas fördelar med att ersätta de tre anvisningssystemen med ett mer samordnat system ligger det således utanför utredningens uppdrag att lämna sådana förslag. Utredningen kan därför endast överväga åtgärder som medför att anvisningar enligt den föreslagna etableringsboendelagen kan samordnas med de existerande anvisningssystemen som regleras i LMA.

Redan i dag gäller att det vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna ska tas hänsyn till kommunernas sammantagna mottagande av ensamkommande barn och omfattningen av utlänningar med tillfälligt skydd som vistas i kommunen (7 § bosättningslagen och 4 a § bosättningsförordningen). Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.1 ska dessa kriterier beaktas även i det nya systemet. I dag ska hänsyn även tas till att anvisningar av utlänningar som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. I avsitt 7.3.5, 10.2 och 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär en ökad samordning med anvisningsförfarandet i LMA när det gäller denna grupp av nyanlända. I korthet innebär dessa förslag att nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som omfattats av en anvisning enligt LMA inte

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. I samband med att de upphör att omfattas av LMA får de i stället automatiskt en rätt till etableringsboende i den kommun som tagit emot dem efter en anvisning enligt LMA. Med de begränsningar som följer av utredningens direktiv har utredningen inte identifierat några ytterligare åtgärder som kan öka samordningen av förfarandena för fördelning av anvisningar i de tre systemen.

I detta sammanhang bör det även framhållas att länsstyrelserna sedan 2023 samordnat arbetet med fördelningsförfarandena i de tre systemen (se avsnitt 5.2.1). Utredningen bedömer att detta initiativ ger kommunerna en bättre helhetsbild över det totala mottagandet vilket torde bidra till att planeringsförutsättningarna förbättrats. Det är också värt att notera att ovanstående förslag som gör det möjligt att revidera kommuntal när det finns en överenskommelse, potentiellt kan användas för att samordna mottagandet av nyanlända med mottagandet av ensamkommande barn. Detta då länsstyrelserna ska föra en dialog med kommunerna och möjliggöra omfördelning inom länet av anvisningsandelar för ensamkommande barn innan dessa fastställs av Migrationsverket (se avsnitt 4.2.3). I teorin är det således möjligt för en kommun att ta ett ökat ansvar för mottagandet av ensamkommande barn i utbyte mot att en annan kommun åtar sig att ta ett större ansvar för mottagandet av nyanlända. Även om processerna för att fördela anvisningar enligt de två anvisningssystemen sker parallellt sker omfördelningar vid olika steg. Fördelningen av anvisningar av ensamkommande barn kan ske innan Migrationsverkets beslut om anvisningsandelar medan omfördelningar av anvisningar av nyanlända kan ske genom en revidering först efter att Migrationsverket beslutat om kommuntal. För att utnyttja denna möjlighet till samordning mellan anvisningssystemen krävs det därför att kommunernas överenskommelse sluts innan de har information om hur många nyanlända de ska ta emot nästkommande år. Det är därför tveksamt om denna möjlighet till samordning kommer att kunna nyttjas.

9 Anvisningsförfarandet

9.1 Beslut om anvisning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ
- Migrationsverket får besluta om anvisning i enskilda fall
- regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för anvisningar till kommuner.

9.1.1 Nuvarande ordning

Migrationsverket får inom ramen för kommuntalen besluta om anvisning i enskilda fall. En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.1.2 Migrationsverket beslutar vilken kommun som är skyldig att ta emot en nyanländ

Av utredningens direktiv framgår att det inte ingår i utredningens uppdrag att överväga någon förändring av vilken myndighet som ges i uppdrag att ansvara för att i enskilda fall besluta om anvisning. Av direktiven framgår även att regeringen bedömer att det, för att ett system med större kommunalt inflytande ska kunna fungera effektivt och vara långsiktigt hållbart, är nödvändigt att kommunerna är skyldiga att efter anvisning ta emot en nyanländ.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredningen har därför inte övervägt några förändringar i dessa delar. På samma sätt som i dag ska därför gälla att Migrationsverket får besluta om anvisning i enskilda fall samt att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ. Till skillnad mot i dag ska detta dock följa direkt av lagen. Skälet till det är att Migrationsverkets rätt att i enskilda fall besluta om anvisningar i de två anvisningsförfarandena som regleras i LMA följer direkt av den lagen. Det är därför lämpligt att riksdagen på motsvarande sätt direkt i etableringsboendelagen pekar ut Migrationsverket som den myndighet som i enskilda fall ges rätt att besluta om anvisning. En anpassning ska också göras av bestämmelsen om kommunens skyldighet att efter anvisning ta emot en nyanländ. I etableringsboendelagen kommer kommunens ansvar för att ordna ett boende inom kommunen att regleras i en egen bestämmelse (se 10 § etableringsboendelagen). För att undvika dubbelreglering ska lokutionen *för bosättning i kommunen* därför inte överföras till etableringsboendelagen.

Utredningen har i avsnitt 7.2 bedömt att bestämmelserna om förfarandet för anvisning till kommuner måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. I det avsnittet framgår även att utredningen anser att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera anvisningsförfarandet meddelas genom förordning. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för anvisningar till kommuner.

9.2 Möjlighet att beakta barnets bästa

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att kommuntalen får överskridas endast om det är nödvändigt för att kunna beakta barnets bästa.

9.2.1 Nuvarande ordning

I det nuvarande systemet saknas möjlighet att överskrida de beslutade kommuntalen. För att en familjeåterförening ska kunna ske när det saknas utrymme inom beslutat kommuntal krävs det därför att det är möjligt att omfördela inom ett län och att länsstyrelsen beslutar om nya kommuntal.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.2.2 Kommuntalen får överskridas om det är nödvändigt för att beakta barnets bästa

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och barnkonventionen har även inkorporerats i svensk rätt och gäller som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Av artikel 3.1 i barnkonventionen följer att det vid alla åtgärder som rör barn åligger myndigheter att i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Av artikel 4 i barnkonventionen följer bland annat att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i barnkonventionen. Det senare är något som också följer av den av riksdagen godkända strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige där det framgår att all lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen (prop. 2009/10:232, s. 12). Det bör därmed säkerställas att de föreslagna författningarna överensstämmer med barnkonventionen.

Riksrevisionen (2021, s. 55) framhåller i en rapport att det uppstått ett fåtal situationer där ensamkommande barn som är kvotflyktingar inte har blivit anvisade till den kommun där barnet har anknytning. I vissa fall har det dessutom handlat om barn som av UNHCR tagits ut till Sverige på grund av att de har anknytningspersoner här i landet. Enligt rapporten har det även förekommit situationer när det inte varit möjligt att återförena föräldrar med ett barn som tidigare anlänt till Sverige som ensamkommande kvotflykting eller ensamkommande asylsökande. Med anledning av Riksrevisionens rapport har regeringen angett att det finns anledning att se över hur möjligheten för Migrationsverket att ta hänsyn till barnets bästa vid beslut om anvisning kan stärkas (skr. 2021/22:191) och Migrationsverket (2021a) har i en hemställan lämnat förslag på ändringar i bosättningslagen.

Skälet till att dessa situationer uppstått är att det i bosättningsförordningen regleras att Migrationsverket endast får anvisa inom ramen för beslutade kommuntal. När det saknas utrymme inom kommuntalet krävs det således att det är möjligt att efter en överenskommelse mellan kommuner revidera kommuntalen i enlighet med 7 § bosättningsförordningen. När det inte är möjligt att nå en sådan överenskommelse kan en tillämpning av bosättningsförordningens

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bestämmelser således leda till att Migrationsverkets möjligheter att beakta barnets bästa begränsas.

Utredningen kan konstatera att det krävs kompletterande åtgärder för att säkerställa att motsvarande situationer inte ska kunna uppstå vid anvisningsbeslut enligt den föreslagna etableringsboendeförordningen. Som framgår ovan ska all lagstiftning utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Att Migrationsverket vid en konflikt mellan den genom lag inkorporerade barnkonventionen och en förordning i det enskilda fallet ska tillämpa barnkonventionen är sålunda inte tillräckligt.[1]

Bestämmelserna om möjligheten att beakta barnets bästa ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska därför framgå att kommuntalen får överskridas om det är nödvändig för att kunna beakta barnets bästa.

I avsnitt 8.4.2 har utredningen lämnat förslag som innebär att om kommuntal överskridits ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet. När det i ett enskilt fall är nödvändigt att överskrida ett kommuntal för att kunna beakta barnets bästa kan den berörda kommunen därmed kompenseras med ett lägre kommuntal följande år.[2]

9.3 Avbrutna anvisningar

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att om en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ.

[1] Att en författning av högre konstitutionell valör har företräde framför en författning av lägre valör följer av den formella lagkraftens princip som kommer till uttryck i 8 kap. 18 § regeringsformen.
[2] En förutsättning för att en sådan kompensation ska vara möjlig är dock att det antal nyanlända som fördelas till den berörda kommunen med hjälp av fördelningsmodellen inte är noll.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.3.1 Nuvarande ordning

Om en anvisning avbryts på grund av att en nyanländ inte utnyttjar anvisningen får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.3.2 Avbrutna anvisningar får ersättas med en anvisning som omfattar en annan nyanländ

När mottagningsbehovet beräknas tar Migrationsverket hänsyn till att en viss andel av de nyanlända som omfattas av anvisningsbeslut kommer att avbryta bosättningsprocessen. För att Migrationsverket ska kunna anvisa det antal nyanlända som följer av det anvisningstal som regeringen beslutat krävs det att en avbruten anvisning kan ersättas med en annan anvisning inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet. Utan en sådan möjlighet finns det även en risk att kommuner får ta emot färre nyanlända än de önskat.

Sedan bosättningslagen trädde i kraft har inte avbrutna anvisningar haft någon systempåverkan. Anledningen till det är dels att kommuntalen inte har nyttjats fullt ut,[3] dels att antalet avbrott har varit få. Dessa förutsättningar kan dock komma att ändras, exempelvis om antalet nyanlända som får omfattas av en anvisning ökar eller om andelen som avbryter bosättningen efter beslut om anvisning ökar. Utredningen anser därför att nuvarande ordning ska behållas.

En anpassning ska dock göras med anledning av införandet av rätten till etableringsboende. I avsnitt 10.3 och 10.4 framgår att en nyanländ som omfattats av en anvisning till en kommun erhåller en rätt till etableringsboende i anvisningskommunen även i de fall den nyanlände väljer att initialt ordna ett eget boende i eller utanför anvisningskommunen. Det vill säga, den nyanlände erhåller en rätt till etableringsboende även i de fall rätten till etableringsboende inte nyttjas direkt. Den nuvarande bestämmelsen om avbrutna anvis-

[3] Med undantag för det uppdaterade kommuntalen under 2024, i vilka även utlänningar med tillfälligt skydd ingick.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningar behöver därför preciseras för att endast omfatta de fall då en nyanländ efter ett beslut om anvisning angett att den inte önskar omfattas av den beslutade anvisningen.

Bestämmelserna om avbrutna anvisningar ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska därför framgå att om en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ.

9.4 Fördelning av anvisningar under året

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Migrationsverket för varje år ska ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

Om anvisningstalet och kommuntalen reviderats under innevarande kalenderår ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under resten av året.

Om kommuntal reviderats efter en överenskommelse mellan kommuner ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som de berörda kommunerna kommer att få anvisade per månad under året.

9.4.1 Nuvarande ordning

I nuvarande system har ingen myndighet i uppdrag att lämna en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.4.2 Migrationsverket ska ta fram en prognos över mottagandet per kommun

En förutsättning för att kommunerna ska få goda planeringsförutsättningar är att de har information om när mottagandet av nyanlända ska ske. Migrationsverket har sedan bosättningslagen infördes, på eget initiativ, tagit fram en års- och månadsplanering för kommunernas mottagande (se avsnitt 5.3.1). Planeringen är inte bindande men Migrationsverket försöker hålla sig till den.

Utredningen har erfarit att flera kommuner anser att Migrationsverket inte följer planeringen fullt ut. Migrationsverket menar att de alltid för en dialog med kommunerna innan de gör avsteg från planeringen. Utredningen har också erfarit att kommunerna i flera fall önskar att mottagandet ska ske specifika tider på året, exempelvis att mottagandet av barnfamiljer sker vid skolstarter. Flera kommuner har också efterfrågat möjligheten att få inflytande över vilka de tar emot. Kommuner kan till exempel föredra personer som talar vissa språk, ensamstående, familjer, eller kvotflyktingar (se avsnitt 5.3.3).

Utredningen har därför övervägt att ge Migrationsverket i uppdrag att ta hänsyn till enskilda kommuners önskemål och följa planeringen i större utsträckning. Migrationsverket har dock som övergripande mål att korta tiden i mottagningssystemet (regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket). Handläggningen av såväl asylärenden som anvisningsbeslut bör därmed kunna ske så snabbt som möjligt. Ett uppdrag som innebär att Migrationsverket ska bedriva ett matchningsarbete och beakta särskilda önskemål samtidigt som planeringen ska följas i större utsträckning kan dessutom leda till en suboptimering i mottagningssystemet då Migrationsverkets anvisningsprocess riskerar att bli mindre effektiv. En sådan uppgift skulle också vara svår att upprätthålla i en situation då många anvisningar behöver ske på kort tid.

Utredningen noterar även att Migrationsverket redan i dag arbetar med olika matchningskriterier för att förbättra förutsättningarna för ett bra mottagande (se avsnitt 5.3.2). Arbetet med matchning utförs av en särskild sektion på myndigheten. Denna sektion har enligt Migrationsverket mycket god kunskap om kommunernas förutsättningar att ta emot de nyanlända. Migrationsverket uppger att de har dialog med kommunerna om bland annat önskemål och

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

försöker att tillgodose dessa när det är möjligt, vilket bidrar till bättre förutsättningar för kommunerna. Migrationsverket bedömer även att det matchningsarbete som bedrivs i dag leder till ökad legitimitet för systemet bland kommunerna.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det är mest ändamålsenligt att behålla den nuvarande flexibiliteten. Det är dock tydligt att årsplaneringen bidrar till bättre planeringsförutsättningar för såväl Migrationsverket som kommunerna och i förlängningen ett effektivare bosättningssystem. Migrationsverket ska därför vara skyldigt att beräkna hur anvisningarna kommer att fördelas under året.

Utredningen noterar dock att den årsplanering som Migrationsverket tar fram i dag egentligen är mer av en uppskattning av hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året. Begreppet *planering* kan därför vara missvisande då det ger intrycket av att Migrationsverket i större utsträckning än vad som är möjligt kan påverka utfallet. Det kan också noteras att det tidigare år, när kvotflyktingarna utgjorde en större andel av de nyanlända som omfattades av anvisning, var lättare för Migrationsverket att uppskatta när ett mottagande skulle ske. Senaste året har dock antalet, och andelen, kvotflyktingar minskat, vilket gjort planeringen svårare.

För att säkerställa goda planeringsförutsättningar för kommunerna ska Migrationsverket därför ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året. Migrationsverket bör informera kommunerna om prognosen, och kan i samråd med kommunerna anpassa prognosen om det finns skäl för det.

Om anvisningstalet och kommuntalen reviderats under innevarande kalenderår (se avsnitt 8.4.6) ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under resten av året.

Om kommuntal reviderats efter en överenskommelse mellan kommuner (se avsnitt 8.4.6) ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som de berörda kommunerna kommer att få anvisade per månad under året.

Bestämmelserna om dessa prognoser för fördelningen av anvisningar under året ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.5 Förtur i anvisningsförfarandet

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- beslutet om anvisning ska fattas så snart som möjligt om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som kan ligga till grund för folkbokföring
- ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

9.5.1 Nuvarande ordning

Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring, ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.5.2 Ärenden som ska ha förtur

Ärenden som avser nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring[4] behöver även fortsättningsvis prioriteras. Nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL upphör att omfattas av LMA när de folkbokförs och har då inte längre rätt till bistånd enligt den lagen.[5] För dessa nyanlända gäller således att de behöver anvisas så snart de omfattas av etableringsboendelagen och innan de folkbokförs och därmed inte längre omfattas av LMA. Det vill säga, ett beslut om anvisning bör fattas så snart deras uppehållstillstånd kan ligga till grund för folkbokföring. Om så inte sker uppstår ett glapp mellan asylboendet (som den nyanlände har rätt till så länge den nyanlände omfattas av LMA) och etableringsboendet (som tillhandahålls efter anvisning enligt etableringsboenderegelverket).

Barn som genomgått en asylprocess eller vistats i ett flyktingläger är på många sätt särskilt utsatta, och det är därför viktigt att

[4] Nyanlända med tillfälligt skydd.
[5] För nyanlända som beviljats andra typer av uppehållstillstånd kvarstår däremot rätten till bistånd enligt LMA så länge de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § andra stycket LMA).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

tiden mellan uppehållstillstånd och mottagandet i en kommun inte blir onödigt lång. Andelen barn som tagits emot efter anvisning har varierat något under åren. Under perioden 2017–2023 var i genomsnitt 40 procent barn (se avsnitt 3.2).

Utredningen noterar att regeringen de senaste åren har gett Migrationsverket i uppdrag att vid arbetet med att korta vistelsetiderna i mottagandet särskilt prioritera ensamkommande barn.[6] Utredningen anser att det finns skäl att prioritera barnen även vid handläggningen av ärenden om anvisning enligt etableringsboendeförordningen.

Bestämmelserna om förtur vid anvisning ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför följa av etableringsboendeförordningen att

– beslutet om anvisning ska fattas så snart som möjligt om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som kan ligga till grund för folkbokföring
– ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

Bestämmelsen om att barn ska ha förtur vid anvisningar kommer att vara tillämplig dels vid anvisningar som omfattar ensamkommande barn med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL, dels vid anvisningar som omfattar barn som ingår i samma hushåll som andra nyanlända som omfattas av samma anvisning.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

[6] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket och Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.6 Tidsfrister för mottagande

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- det i beslutet om anvisning ska anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ
- den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning inte får sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet
- Migrationsverket får besluta om en längre tidsfrist om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen
- den nyanlände i stället ska tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen.

9.6.1 Nuvarande ordning

I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet. Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av LMA. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.6.2 Nuvarande tidsfrister ska behållas

För de nyanlända som bott på ett asylboende har andelen som tagits emot av en kommun inom två månader från anvisningsbeslutet generellt sett minskat något de senaste åren. För de som

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting har andelen varierat (se avsnitt 5.3.6).[7] För nyanlända som bott på ett asylboende följs i många fall inte den reglerade tidsfristen på två månader. Detta är problematiskt då en längre väntan på att få påbörja etableringsinsatser fördröjer integrationsprocessen. En förlängd vistelse på ett asylboende medför också kostnader för staten. Tiden mellan anvisning och mottagande bör således inte vara längre än nödvändig. Även om den reglerade tidsfristen inte alltid efterföljs tycks den dock ha en normerande effekt då få ärenden överskrider tre månaders väntetid mellan anvisningsbeslut och kommunmottagning. Utredningen anser därför att det även fortsättningsvis bör regleras en tidsfrist från anvisning till planerat mottagande. Även om det är viktigt att mottagandet sker snabbt är det rimligt att kommunerna får tid att förbereda mottagandet och säkerställa att det finns ett tillgängligt etableringsboende. Utredningen anser därför att den nuvarande tidsfristen även fortsättningsvis bör gälla för de nyanlända som bor på ett asylboende.

Processen mellan anvisning och mottagande för kvotflyktingar skiljer sig åt från processen för de nyanlända som redan vistas i Sverige vid anvisningen. Exempelvis ska överföringen till Sverige planeras och genomförs innan personen kan bli mottagen av en kommun. Då processen mellan anvisning och mottagande kan påverkas av andra faktorer än kommunens förmåga att motta den nyanlände ska möjligheten att besluta om en längre tidsfrist för kvotflyktingar kvarstå.

När det gäller nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring ska Migrationsverket besluta om anvisning så snart som möjligt (se avsnitt 9.5.2). Som framgår i det avsnittet är skälet till att dessa ärenden ska prioriteras att det annars riskerar att uppstå ett glapp mellan den nyanländes rätt till logi enligt LMA och rätten till etableringsboende enligt etableringsboenderegelverket. Enligt den nu gällande bestämmelsen i bosättningsförordningen (10 § andra stycket) ska dessa nyanlända, efter beslut om anvisning, tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av LMA. Även denna bestämmelse syftar till att undvika att det

[7] För nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL saknas det uppföljning av ledtider. Detta beror på att anvisningar enligt denna reglering påbörjades först under hösten 2024. Det saknas således tillräckligt underlag för att utredningen ska kunna analysera genomförandet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

uppstår ett glapp mellan de båda regelverken, och den ska därför behållas.

Bestämmelserna om tidsfrister för mottagande ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboendeförordningen att

- det i beslutet om anvisning ska anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ
- den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning inte får sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet
- Migrationsverket får besluta om en längre tidsfrist om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL
- den nyanlände i stället ska tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL.

Kommunernas ansvar för att ordna boende för de nyanlända som tagits emot efter anvisning avhandlas i avsnitt 10.2.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

9.7 Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna för att främja mottagandet

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.7.1 Nuvarande ordning

En kommun får anmäla tillgängliga bostäder för nyanlända till Migrationsverket. Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning i kommunen och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända.

9.7.2 Inget behov av att anmäla tillgängliga bostäder

Den nuvarande regleringen hade tidigare en koppling till den statliga ersättningen för tomhyror (se avsnitt 5.3.1). Ersättningen för tomhyror inkluderas numera i den initiala schablonersättningen och kommunerna behöver inte längre anmäla tillgängliga bostäder för att få ersättning (16 § kommunersättningsförordningen). Efter att kopplingen till den statliga ersättningen för tomhyror upphörde utgör den nuvarande bestämmelsen om att en kommun får anmäla tillgängliga bostäder till Migrationsverket en ren upplysningsbestämmelse. Det saknas därmed skäl att föra över bestämmelsen till etableringsboendeförordningen. Det bör framhållas att detta inte innebär att kommuner i framtiden kommer att vara förhindrade från att informera Migrationsverket om att de har tillgängliga bostäder för nyanlända.

Utredningen anser dock att länsstyrelserna ska fortsätta föra dialog med kommunerna inom respektive län i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning. Utredningen noterar även att detta ligger i linje med länsstyrelsernas uppdrag om att i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses (se 5 § 9 förordningen [2007:825] med länsstyrelseinstruktion). I enlighet med resonemanget ovan finns det däremot inget behov av att länsstyrelsen ska fortsätta främja att kommunerna anmäler lediga bostäder till Migrationsverket.

Bestämmelsen om Länsstyrelsens dialog med kommuner ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboendeförordningen att Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.8 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun som

- anvisats att ta emot en nyanländ ska lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände
- ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall ska lämna uppgift om när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

9.8.1 Nuvarande ordning

Migrationsverket ska till den ansvariga myndigheten i den kommun som anvisats lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för kommunens mottagande av den nyanlände.

9.8.2 Uppgiftsskyldigheten ska preciseras och utvidgas

Riksrevisionen (2021, s. 51–52) har konstaterat att Migrationsverkets nuvarande uppgiftsskyldighet är oprecis. I bosättningsförordningen finns det inte någon precisering av vilka uppgifter som ska ingå eller hur länge uppgiftsskyldigheten gäller.

För att en kommun ska kunna förbereda ett effektivt och bra mottagande av en nyanländ som omfattas av en anvisning är det inte tillräckligt att kommunen endast erhåller information om att Migrationsverket beslutat att en anvisning ska ske. Kommunen behöver även information om den eller de nyanlända som omfattas av beslutet. Den mottagande kommunen har i normalfallet bland annat behov av uppgifter om namn, person- eller samordningsnummer, ålder, språk, kontaktuppgifter och om fler familjemedlemmar kan komma att omfattas av en anvisning till kommunen. Om nyanlända har särskilda behov eller hälsotillstånd som till exempel

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kräver att kommunen ordnar ett anpassat boende, är även det uppgifter som kommunen har behov av inför mottagandet.

Uppgiftsbehovet omfattar sålunda såväl mindre känsliga som särskilt känsliga personuppgifter. För att göra personuppgiftsbehandlingen mer förutsägbar för de nyanlända har utredningen därför i avsnitt 13.2 övervägt att reglera vilka personuppgifter ett bosättningsunderlag får innehålla. Eftersom informationsbehovet kan variera anser utredningen dock att det är mer ändamålsenligt att Migrationsverket i varje enskilt fall bedömer vilka uppgifter den ansvariga nämnden i den kommun som anvisats behöver.

Det finns emellertid anledning att precisera den nuvarande uppgiftsskyldigheten i syfte att tydliggöra att det endast är de uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Uppgifter som kommunen har behov av först när den nyanlände är på plats i kommunen ska sålunda inte omfattas av uppgiftsskyldigheten. Någon skyldighet för Migrationsverket att lämna ytterligare uppgifter efter att den nyanlände anlänt till kommunen föreligger inte heller. Efter att ett mottagande skett kan kommunen erhålla information direkt från den nyanlände eller begära ut uppgifter från Migrationsverket som då får pröva om ett utlämnande är förenligt med gällande sekretessbestämmelser. I avsnitt 12.1.1 redogör utredningen för vilka sekretessbestämmelser som kan aktualiseras vid en sådan bedömning.

I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende i vissa fall behöver känna till när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende. Migrationsverket ska därför vara skyldigt att i förekommande fall lämna dessa uppgifter.

Bestämmelsen om Migrationsverkets uppgiftsskyldigheter ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboende-förordningen att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun som anvisats att ta emot en nyanländ ska lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände. Av förordningen ska även följa att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

som ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall ska lämna uppgift om när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

9.9 Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisning

Utredningens förslag: Följande bestämmelser om kartläggning av kvotflyktingar ska framgå av etableringsboendeförordningen.

Migrationsverket ska så snart som möjligt underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Efter en sådan underrättelse ska Arbetsförmedlingen, när så är möjligt innan beslut om anvisning fattas, genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Vid genomförandet av kartläggningen ska

- Arbetsförmedlingen samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket
- Migrationsverket bistå Arbetsförmedlingen med logistik.

Om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning, ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna och tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

Vid beslut om anvisning ska Migrationsverket beakta Arbetsförmedlingens rekommendation.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

9.9.1 Nuvarande ordning

I nuvarande ordning har ingen myndighet i uppdrag att vid anvisning matcha enskilda och kommuner utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. När Migrationsverket anvisar en kommun att ta emot en nyanländ för bosättning utgår myndigheten i första hand från kommunens uppfyllnadsgrad av mottagande. Migrationsverket har även beslutat om ett antal sekundära matchningskriterier som ska beaktas i den mån det är möjligt. Kriterierna innefattar inte matchning utifrån yrkes- eller utbildningsbakgrund (se avsnitt 4.3.1).

9.9.2 Skäl för och emot att beakta var enskilda kvotflyktingar kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning

Utredningen har i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt att vid beslut om anvisning av kvotflyktingar ta hänsyn till var personen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning. Utredningen finner såväl argument för som emot en sådan ordning och redogör för dessa nedan.

Skäl för

Såväl Riksrevisionen (2021) som Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) har pekat på att matchningen mellan enskilda nyanlända och kommuner kan förbättras och rekommenderat att Migrationsverket bör ta hänsyn till individens utbildnings- och yrkesbakgrund vid anvisningen. Även flera kommuner har efterlyst ett starkare arbetsmarknadsperspektiv i beslutet om anvisning. Utredningen delar bedömningen att matchningen mellan individ och kommun i samband med anvisning kan förbättras och att det i sin tur kan leda till snabbare etablering på arbetsmarknaden. Till skillnad från andra flyktinggruppers uppehållstillstånd är kvotflyktingars uppehållstillstånd alltid permanenta. Mottagandet av kvotflyktingar är således ett långsiktigt åtagande från Sveriges sida. Ur det perspektivet anser utredningen att det är ändamålsenligt att valet av kommun som kvotflyktingen anvisas till utgår från var

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

individen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning.

Vid uttagning av kvotflyktingar ska Migrationsverket sedan 2023, utöver individuella skyddsbehov, beakta möjligheterna för kommuner att ordna ett bra mottagande och skapa förutsättningar som ger en välgrundad prognos för god integration i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar (Ju2023/02838). Migrationsverket genomför individuella muntliga intervjuer med de kvotflyktingar som presenteras för vidarebosättning (barn och akuta ärenden undantagna). Intervjuerna berör bland annat arbetserfarenhet och utbildning. Aspekter såsom personens avsikt att bli självförsörjande genom att delta i de integrations- och arbetsmarknadsinsatser som erbjuds efter ankomst till Sverige ska också beaktas vid Migrationsverkets integrationsbedömning (Migrationsverket 2024f).

Utredningen finner det rimligt att sådana aspekter som arbetserfarenhet och utbildning också ska kunna påverka vilken kommun kvotflyktingen anvisas till. Dels ur ett individuellt integrationsperspektiv, dels för att bidra till den lokala kompetensförsörjningen.

För personer som har vissa kompetenser kan förutsättningarna i den anvisade kommunen ha särskilt stor inverkan på möjligheterna att komma i sysselsättning. Exempelvis hade tolv procent av kvotflyktingarna som anvisades till etableringsprogrammet under 2023 eftergymnasial utbildning. Även för personer som saknar formella kompetenser kan anvisningskommunens förutsättningar att erbjuda lämpliga insatser vara av betydelse för den nyanländes möjligheter till etablering. Bland kvotflyktingarna som anvisades till etableringsprogrammet under 2023 saknade 19 procent formell grundläggande utbildning (Arbetsförmedlingen 2024a).

Även i de fall individens bakgrund inte motiverar anvisning till en specifik kommun är individuell kartläggning i sig centralt ur ett integrationsperspektiv, även för personer som saknar specifika eller formella kompetenser. Ju tidigare individen får sina kompetenser och övriga förutsättningar bedömda desto tidigare kan rätt insatser påbörjas vilket främjar ett effektivt nyttjande av tiden med etableringsinsatser.

Både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen gör liknande kartläggningar och matchningar redan i dag. Migrationsverket genomför intervjuer med enskilda inför uttagning av kvotflyktingar och anvisar till lämpliga kommuner, bland annat genom att beakta

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

en rad matchningskriterier. Arbetsförmedlingen kartlägger kvotflyktingar som deltar i etableringsprogrammet, fattar beslut om lämpliga etableringsinsatser och matchar individen mot arbete.

Skäl emot

Erfarenheter från när Arbetsförmedlingen hade i uppdrag att anvisa nyanlända utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv visar att det var svårt att rekommendera en specifik kommun eftersom många nyanlända saknade arbetslivserfarenhet och utbildning och därför inte bedömdes vara matchningsbara (se avsnitt 5.1). Värt att notera är att kvotflyktingar inte ingick i Arbetsförmedlingens bosättningsuppdrag utan dessa anvisades av Migrationsverket.

Kvotflyktingar står generellt sett längre från arbetsmarknaden än övriga deltagare i etableringsprogrammet. Kvotflyktingar har exempelvis lägre utbildningsnivå än de övriga grupperna. Bland de nya deltagarna i etableringsprogrammet 2023 saknade 72 procent av kvotflyktingarna gymnasieutbildning, jämfört med 53 procent av de övriga deltagarna. Det var också en lägre andel av kvotflyktingarna som av Arbetsförmedlingen bedömdes vara matchningsbara mot arbetsmarknaden, 34 procent jämfört med 49 procent av övriga deltagare (Arbetsförmedlingen 2024a). Flera studier visar också att kvotflyktingar generellt sett har svårare att etableras på arbetsmarknaden jämfört med andra grupper av flyktingar som anvisas enligt bosättningslagen (Bevelander 2011; Ruist 2018; Andersson Joona 2020).

Mot bakgrund av detta ser utredningen en risk att den enskildes yrkes- och utbildningsbakgrund inte i tillräckligt många fall skulle motivera anvisning till en specifik kommun och att de resurser som skulle krävas för att kartlägga och bedöma varje enskilt fall därför inte skulle vara befogade. Avsaknad av tillräckligt specifika kompetenser kan också leda till en mer generell bedömning utifrån vilka kommuner som har bäst förutsättningar att integrera nyanlända, såsom nivån på arbetslöshet i kommunen och andra kriterier som redan beaktas i fördelningsmodellen. Konsekvensen skulle bli att kvotflyktingar koncentreras till vissa kommuner. Hur Migrationsverkets uppdrag kring integrationsbedömningar kommer att påverka sammansättningen av kvotflyktingar framöver avseende kompetenser är för tidigt att bedöma.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Ett anvisningsförfarande som beaktar den enskildes förutsättningar att komma i sysselsättning behöver föregås av en kartläggning och bedömning. Om detta inte kan göras skyndsamt riskerar det att fördröja anvisningsprocessen. Begränsningen i tid innebär i sin tur utmaningar med att verifiera kompetenser, vilket riskerar att anvisningen görs med bristfälligt underlag.

Slutligen är det inte säkert att de kommuner som anses lämpliga för den enskilde har ett mottagande av nyanlända. Dessutom minskar utbudet av anvisningsbara kommuner allteftersom kommuntalen fylls. Mot slutet av året kan det således vara svårare att utifrån specifika förutsättningar hitta en lämplig kommun för anvisning.

Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att kartlägga kvotflyktingar utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv

Anvisning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv kräver att den enskildes kompetenser samlas in på ett systematiskt sätt och det kräver också kunskap om arbetsmarknaden och andra förutsättningar i kommunerna. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen, utifrån myndighetens expertkunskaper och befintliga uppdrag, är den myndighet som är bäst lämpad att kartlägga kvotflyktingar utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och bedöma de lokala arbetsmarknadsförutsättningarna.

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (5 § etableringslagen). Av etableringsförordningen följer att Arbetsförmedlingen ansvarar för att de nyanlända får tillgång till etableringsprogrammet och att myndigheten inom ramen för programmet ska kartlägga individen och besluta om lämpliga insatser för att personen ska lära sig svenska och hitta ett jobb. Arbetsförmedlingen har också haft i uppdrag att erbjuda kompetenskartläggning för asylsökande i syfte att snabba på etableringen i de fall uppehållstillstånd beviljas (uppdrag 4 regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen).

Arbetsförmedlingen har haft det samordnande ansvaret för nyanländas etablering sedan etableringsreformen trädde i kraft 2010. Myndigheten har alltsedan dess byggt upp arbetsmetoder och kompetens för att arbeta med målgruppen. Inte minst har metoder för kartläggning och bedömning utvecklats. Exempelvis finns det i dag större erfarenhet av att kartlägga och matcha individer som saknar

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

formella kompetenser. Att göra det tidigt har visat sig gynnsamt även för personer som bedömts stå långt ifrån arbetsmarknaden eller som inte bedömts vara matchningsbara (Helgesson, Jönsson, Ornstein, Rödin & Westin 2022).

Ett alternativ hade varit att ge Migrationsverket i uppgift att samla in uppgifter om individerna för att sedan lämna dem vidare till Arbetsförmedlingen för bedömning. Viss information som är relevant för ändamålet samlas in av Migrationsverket redan i dag inom ramen för uppdraget om integrationsbedömningar. Utredningen bedömer dock att Arbetsförmedlingen har bättre kompetens, metoder och verktyg för att göra det, och att det därför är mer ändamålsenligt att Arbetsförmedlingen själva samlar in den information som myndigheten bedömer nödvändig ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Erfarenheter från när Migrationsverket 2010–2012 hade i uppdrag att kartlägga asylsökandes yrkes- och utbildningsnivå pekar i samma riktning (se avsnitt 5.1). De intervjuer som Migrationsverket genomför för integrationsbedömningar sker dessutom före beslut om uppehållstillstånd och har ett annat syfte och fokus.

Utredningen bedömer att kartläggning före anvisning medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen men att dessa är ringa i relation till de samhällsekonomiska fördelar det skulle innebära att korta etableringstiden för denna grupp av nyanlända.

Inte minst bör det beaktas att detta delvis är en uppgift som Arbetsförmedlingen redan genomför i och med den inledande kartläggning som ska göras för samtliga deltagare i etableringsprogrammet (11 § etableringsförordningen). De uppgifter som framkommer vid kartläggningen före anvisning kan beaktas vid kartläggning inom etableringsprogrammet. Det kan bidra till att effektivisera etableringsprogrammets kartläggningsfas och till att personen snabbare kan påbörja etableringsinsatser. Att Arbetsförmedlingen involveras tidigare i processen kan också bidra till ett bättre och mer organiserat mottagande vid ankomst till Sverige, exempelvis genom att underlätta inskrivning på Arbetsförmedlingen och beslut om etableringsprogrammet.

Kvotflyktingar befinner sig generellt sett längre i den kartläggande delen av etableringsprogrammet än övriga deltagare.[8] I sammanhanget är det värt att notera att den kartläggande delen inte

[8] Under 2023 var medeltiden i kartläggning 56 dagar för kvotflyktingar, jämfört med 46 dagar för nyanlända utflyttade från asylboende (Arbetsförmedlingen 2024a).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

räknas in i de 24 månader som programmet maximalt får omfatta, utan räknas först från det datum då en individuell handlingsplan upprättas, det vill säga då aktiviteter påbörjas. Under den kartläggande delen får den nyanlände etableringsersättning men på en lägre nivå än vid deltagande i aktiviteter (se avsnitt 4.5.1). En kortare kartläggningsperiod med bibehållen kvalitet är således gynnsamt för individen och kan bidra till att minska statens utgifter. Orsaken till att kvotflyktingar befinner sig i kartläggning längre än andra deltagare är dock oklar. Det är således inte säkert att tiden kan påverkas av en tidig kartläggning. Att deltagaren är folkbokförd är exempelvis en förutsättning för att ta del av insatser i etableringsprogrammet.

9.9.3 Arbetsförmedlingen ska lämna en rekommendation om lämpliga anvisningskommuner

Sammantaget finner utredningen det motiverat att den enskildes förutsättningar att komma i sysselsättning beaktas när en kommun anvisas att ta emot en kvotflykting. Utredningens förslag till en sådan ordning beskrivs närmare nedan. Förslaget har utformats med beaktande av tidigare erfarenheter och med avsikten att mildra de risker som utredningen redogjort för ovan. De sammantagna effekterna av förslaget är dock svåra att uppskatta eftersom de påverkas av många olika faktorer, inte minst förändringar i kvotflyktinggruppens sammansättning. Om förslaget införs bedömer utredningen därför att tillämpningen och resultatet bör följas upp och utvärderas.

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen inför anvisning av en kvotflykting som omfattas av etableringslagen ska genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Tiden för att genomföra kartläggning före anvisning kommer att vara begränsad i och med att kartläggningen ska genomföras efter beslut om uppehållstillstånd men innan Migrationsverket fattar beslut om anvisning. Det är också sannolikt att förutsättningarna att samla in relevant information kommer att variera. Kartläggning före anvisning ska därför inte ersätta kartläggningsfasen i etablerings-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

programmet. Som tidigare nämnts är utredningen däremot av uppfattningen att kartläggning som gjorts före anvisning med fördel kan beaktas i den kartläggning som görs inom etableringsprogrammet. Av 11 § andra stycket etableringsförordningen framgår att kartläggning som Arbetsförmedlingen har gjort före anvisningen till etableringsprogrammet ska beaktas. Utredningen bedömer därför inte att förslaget medför behov av följdändringar i den förordningen.

Utredningen föreslår vidare att Arbetsförmedlingen ska lämna en rekommendation till Migrationsverket om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning. Utredningen bedömer att en specifik rekommendation är nödvändig eftersom Migrationsverket saknar exempelvis relevant information om arbetsmarknaden i kommunerna. En rekommendation kan avse ett eller flera län samt kommuner inom pendlingsavstånd från en viss kommun, eller liknande. En rekommendation ska dock endast lämnas om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna beaktas. Rekommendationen ska således inte baseras på generella förutsättningar i kommunerna såsom arbetslöshetsnivå och andra förutsättningar som beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna. Vidare anser utredningen att anvisning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv bör ske med utgångspunkt i att etablering på arbetsmarknaden tar tid. Vid bedömningen ska därför även tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas. Bedömningen behöver således inte begränsas till hur personens yrkes- och utbildningsbakgrund matchar mot kommunernas arbetsmarknadsbehov utan kan även innefatta personens behov av specifika etableringsinsatser och andra behov som har direkt betydelse för den enskildes väg till arbete. Det kan exempelvis handla om tillgången på yrkesinriktad sfi eller sfi anpassad efter utbildningsnivå, såsom sfi för akademiker. Sådan målgruppsanpassad språkutbildning har visat på goda resultat (Riksrevisionen 2015, s. 106–107).

Vid kartläggningen och vid bedömningen av om en rekommendation ska lämnas är det viktigt att kvinnors och mäns erfarenheter och kompetenser bedöms på ett likvärdigt sätt. Arbetsförmedlingen har tidigare konstaterat att kvinnor i lägre utsträckning än män

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bedöms vara redo för arbete eller utbildning, och att skillnaderna är särskilt påtagliga bland deltagare i etableringsuppdraget. Detta gäller trots att faktorer som ålder, utbildning, hinder till arbete, skillnader mellan arbetsförmedlare med mera kontrollerats för[9] (Cheung 2018, s. 6, 21–22).

Utredningen föreslår att Migrationsverket så snart som möjligt ska informera Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting omfattas av etableringslagen. Det är dock inte säkert att Migrationsverkets anvisningsprocess alltid medger tid för Arbetsförmedlingen att lämna en rekommendation. Exempelvis kommer det troligtvis inte vara möjligt för akuta ärenden inom den så kallade akutkvoten. Att Arbetsförmedlingen inte har genomfört en kartläggning ska därmed inte utgöra ett hinder för Migrationsverket att fatta beslut om anvisning. Arbetsförmedlingen ska också endast vara skyldig att genomföra en kartläggning när så är möjligt innan beslut om anvisning fattas. Förslaget bygger således på att Arbetsförmedlingen prioriterar dessa ärenden. Eftersom uttagningar av kvotflyktingar sker genom planerade uttagningsresor bedömer utredningen att förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att planera resurser för detta ändamål är goda. Migrationsverkets ledtider från beslut om uppehållstillstånd till anvisning för kvotflyktingar (se avsnitt 5.3.6) talar också för att Arbetsförmedlingen i normalfallet bör hinna göra en kartläggning och bedöma om det finns skäl att lämna en rekommendation.

Att kartlägga kvotflyktingar innan de befinner sig i Sverige kan innebära logistiska utmaningar för Arbetsförmedlingen. Detta gäller oavsett om kartläggningen sker på distans eller i fält. Migrationsverket har avtal med FN-organet IOM (International Organization for Migration) för att lösa logistiken kring uttagningsresorna och kan bland annat få hjälp med att ordna transporter och tolkar. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska bistå Arbetsförmedlingen med logistik vid genomförandet av en kartläggning.

Utredningen föreslår också att Arbetsförmedlingen ska samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket. Det kan till exempel handla om att samordna samtal med enskilda i syfte att en kartläggning kan ske innan dess att Migrationsverket fattar beslut om anvisning. Det är också viktigt att kartläggningssamtalet

[9] Kvinnorna hade 10,8 procentenheters lägre sannolikhet att bli bedömda som matchningsbara jämfört med männen givet de kontroller studien tog hänsyn till.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

inte medför några risker för den enskilde, exempelvis genom extra resor från och till flyktingläger.

Förslaget innebär inte att Arbetsförmedlingen får någon uppgift i anvisningsbeslutet. Av utredningens direktiv framgår att regeringen anser att det är ändamålsenligt att Migrationsverket beslutar om anvisning och att utredningen inte ska överväga en annan myndighet för denna uppgift. Utredningen delar denna bedömning och noterar även att tidigare erfarenheter av delat ansvar mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har inneburit utmaningar (se avsnitt 5.1). Förslaget innebär därför endast att Migrationsverket vid beslut om anvisning ska beakta en rekommendation från Arbetsförmedlingen. Migrationsverket ska även fortsatt göra en sammantagen bedömning och måste vid beslut om anvisning även beakta aktuella kommuntal och andra aspekter utifrån ett helhetsperspektiv. Exempelvis anvisar Migrationsverket familjer medan Arbetsförmedlingen kartlägger individer.

9.9.4 Bestämmelserna om kartläggning av kvotflyktingar ska införas i etableringsboendeförordningen

Bestämmelserna om kartläggning av kvotflyktingar ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Följande bestämmelser om kartläggning av kvotflyktingar ska därför framgå av etableringsboendeförordningen.

Migrationsverket ska så snart som möjligt underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehålls-tillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen omfattas av etableringslagen.

Efter en sådan underrättelse ska Arbetsförmedlingen, när så är möjligt innan beslut om anvisning fattas, genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning, ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kompetens i kommunerna och tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

Vid genomförandet av en kartläggning ska

- Arbetsförmedlingen samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket
- Migrationsverket bistå Arbetsförmedlingen med logistik.

Vid beslut om anvisning som omfattar den nyanlände ska Migrationsverket beakta Arbetsförmedlingens rekommendation.

9.10 Överklagande

Utredningens förslag: Beslut om kommuntal eller anvisning ska inte kunna överklagas.

9.10.1 Nuvarande ordning

De beslut som fattas enligt bosättningslagen och bosättningsförordningen får inte överklagas.

9.10.2 Migrationsverkets beslut om anvisning eller kommuntal ska inte kunna överklagas

Utredningen kan konstatera att kommuner inte har möjlighet att överklaga beslut om anvisningar i något av det tre existerande anvisningsförfarandena (se avsnitt 4.3). Det är utredningens bedömning att denna ordning bör behållas i etableringsboendelagen. Om ett beslut att en viss kommun ska ta emot en nyanländ skulle vara överklagbart för kommunen riskerar den nyanlände att bli kvar vid asylboendet, eller i vistelselandet, betydligt längre än de två månader som ska gälla i normalfallet (se avsnitt 9.6.2). En överklagandemöjlighet skulle därmed kunna leda till att de nyanländas etablering försenas samtidigt som statens kostnader för asylboendet ökar. Som utredningen framhållit i avsnitt 9.5.2 är barn som genomgått en asylprocess eller vistats i ett flyktingläger på många sätt särskilt utsatta. Vid beslut om anvisningar som omfattar barn är det därför

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

extra viktigt att tiden mellan uppehållstillstånd och mottagandet i en kommun inte blir onödigt lång. För nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL krävs det vidare att de tas emot i en kommun så snart de upphör att omfattas av LMA. Om så inte sker uppstår ett glapp mellan rätten till bostad enligt LMA och rätten till ett etableringsboende enligt etableringsboenderegelverket (se avsnitt 9.5 och 9.6). Om ett anvisningsbeslut avseende en sådan nyanländ överklagas kan det därmed leda till att den nyanlände måste ordna ett eget boende, alternativt vända sig till den kommun där asylboendet är beläget för att få stöd, under den tid överklagandet prövas.

Det skulle även vara svårt att förena en möjlighet för kommuner att överklaga ett beslut om kommuntal med det fördelningsförfarande som föreslås. Som framgår av förslagen i avsnitt 8.3 och 8.4 sker fördelningen i flera steg och avslutas med att Migrationsverket innan årsskiftet beslutar om kommuntal för nästkommande år. Om kommunerna ges möjlighet att överklaga beslutade kommuntal kommer Migrationsverket inte att kunna anvisa nyanlända till de kommuner som överklagat besluten förrän dessa fått laga kraft. Under början av året skulle Migrationsverket därmed vara tvunget att endast anvisa nyanlända till de kommuner som inte överklagat sina kommuntal. Beroende på hur många kommuner som väljer att överklaga, och hur lång tid prövningen tar, skulle det även kunna leda till att Migrationsverket helt skulle sakna möjlighet att anvisa nyanlända. En möjlighet för kommunerna att överklaga kommuntalen riskerar därmed att få samma konsekvenser som en möjlighet att överklaga enskilda anvisningsbeslut.

Av det ovan anförda följer att kommunerna varken bör ha möjlighet att överklaga beslut om anvisning eller beslut om kommuntal. I detta sammanhang bör det framhållas att kommunerna i det föreslagna förfarandet kommer att ha goda möjligheter att planera sitt mottagande då de är involverade i fördelningsförfarandet och har möjlighet att påverka tilldelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning. Enligt förslaget i avsnitt 9.4 åligger det även Migrationsverket att för varje år ta fram en prognos av hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

Beslutet om anvisning riktar sig mot kommunen. Den nyanlände har ingen skyldighet att flytta till den kommunen som Migrations-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

verket har anvisat. Mot den bakgrunden behöver någon överklagandemöjlighet för den enskilde inte övervägas.

10 Etableringsboende

10.1 En skyldighet för kommuner eller en rättighet för nyanlända?

Utredningens bedömning: Nyanlända bör ha rätt till etableringsboende.

I den nuvarande bosättningslagen anges att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Nyanlända ges därmed ingen uttrycklig rätt till ett boende och det föreligger inte möjlighet överklaga en kommuns beslut genom förvaltningsbesvär.

Utredningen har övervägt att på motsvarande sätt reglera etableringsboendet som en skyldighet för anvisningskommunen. Anvisningskommunen skulle då vara skyldig att, under en viss tid, ordna ett etableringsboende för en nyanländ som deltar aktivt i sin etablering. Etableringsboendet skulle då kunna dras in utan att den nyanlände skulle ha möjlighet att överklaga kommunens beslut genom förvaltningsbesvär.[1] Utredningen bedömer dock att det faktum att kommunens skyldighet att ordna ett etableringsboende skulle vara avhängigt av hur en enskild nyanländ agerar medför att en skyldighetsreglering inte är lämplig. Tillgången till en bostad påverkar i hög grad den nyanländes livssituation och förutsättningarna för integration. Om en kommun beslutar att inte längre ordna ett etableringsboende är det därför rimligt att kommunens beslut kan prövas genom förvaltningsbesvär. En sådan ordning bidrar även till en mer enhetlig och rättssäker tillämpning av villkoren för vad som ska krävas för att en nyanländ ska anses delta aktivt i sin etablering

[1] Det kan dock inte uteslutas att en sådan indirekt rätt att få en bostad tillhandahållen som följer av en sådan skyldighetsbestämmelse kan utgöra en civil rättighet som en enskild är berättigad att få prövad i domstol enligt artikel 6.1 Europakonventionen (se avsnitt 10.9).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

i arbets- och samhällslivet. Med hänsyn till nyanländas rättssäkerhet bör tillgången till ett etableringsboende därför utgöra en rättighet för den nyanlände.

10.2 Kommunerna ansvarar för att ordna etableringsboende

10.2.1 Anvisningskommunen får inte ordna ett etableringsboende i en annan kommun

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om kommunen enligt etableringsboendelagen är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände
- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen
- de boenden kommunerna ordnar ska benämnas etableringsboenden.

Vid anvisningar enligt bosättningslagen har det förekommit att anvisningskommuner tillhandahållit ett boende i en annan kommun (se till exempel HFD 2021 ref. 46). Utredningen kan i detta sammanhang konstatera att det föreslagna fördelningsförfarandet bygger på att olika kriterier ska beaktas och viktas i syfte att låta de relativa förutsättningarna för integration avgöra hur anvisningstalet fördelas mellan kommunerna (se avsnitt 8.4.2). Om det är möjligt för en anvisningskommun att fullgöra sin skyldighet att ordna ett boende genom att erbjuda ett boende i en annan kommun motverkas således syftet med fördelningsförfarandet. Det ska därför framgå av bestämmelsen att anvisningskommunerna ansvarar för att ordna ett boende inom kommunen.

Utredningen noterar att regeringen redan vid införandet av bosättningslagen förde fram att det inte borde vara möjligt för en kommun

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda en nyanländ som anvisats till kommunen boende i en annan kommun (prop. 2015/16:54, s. 18). Detta framgår dock endast av allmänmotiveringen, bosättningslagen innehåller inget uttryckligt förbud. Inte heller när LMA ändrades för att göra det möjligt att anvisa en kommun som ska ordna boende för personer med tillfälligt skydd ansåg regeringen att det var nödvändigt att i lagen reglera att en kommun inte kunde fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda ett boende i en annan kommun (prop. 2021/22:250, s. 20). Trots det valde regeringen att i författningskommentaren till 3 § första stycket LMA ange att skyldigheten inte kan fullgöras genom placering i en annan kommun (prop. 2021/22:250, s. 39). För att säkerställa att bestämmelsen får den tillämpning som avsetts är det enligt utredningen en bättre ordning att förbudet kan utläsas direkt från författningen och inte endast följer av motivuttalanden.

I avsnitt 7.3.5 lämnar utredningen förslag som innebär att nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA inte också kommer att anvisas enligt etableringsboendelagen. När denna grupp av nyanlända till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA ska de dock ha motsvarande rätt till bistånd i form av boende som de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen. Anvisningskommunerna ska därför ansvara för att ordna ett boende för båda dessa grupper av nyanlända. För de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen ska en kommun som efter anvisning är skyldig att ta emot den nyanlände ansvara för att ordna ett boende. För de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA ska en kommun ansvara för att ordna ett boende för en nyanländ som när den till följd av folkbokföring[2] upphörde att omfattas av LMA bodde i ett boende som den kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen.

En kommun ansvarar således inte för att ordna ett boende för en nyanländ som, innan den upphört att omfattas av LMA, hunnit lämna det boende kommunen ordnat efter en anvisning enligt LMA. Detta motsvarar vad som gäller för de nyanlända som bor på Migrationsverkets asylboenden eftersom en nyanländ som före anvisningsbeslut lämnat asylboendet i normalfallet inte får anvisas (se avsnitt 7.3.5).

[2] Se avsnitt 7.3.5 för skäl till att det bör anges att det endast är de nyanlända som upphör att omfattas av LMA till följd av folkbokföring som ska omfattas.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

I enlighet med ramarna för utredningens uppdrag uppställs inga särskilda krav på vilken typ av boendelösning en kommun ska ordna. Det är därmed upp till anvisningskommunen att avgöra hur ansvaret ska fullgöras i ett enskilt fall. Oavsett vilken typ av boendelösning kommunen tillhandahåller ska det boende som kommunerna ordnar benämnas etableringsboende.

Förbudet mot att ordna ett boende i en annan kommun gäller endast när en kommun ordnar ett boende i enlighet med den skyldighet som följer av etableringsboendelagen. Av förslaget i avsnitt 10.2.2 följer att en anvisningskommun inte ansvarar för att ordna ett etableringsboende när ett boende ordnas med stöd av en annan författning. När ett boende ordnas med stöd av en annan författning har en kommun således möjlighet att ordna ett boende för en nyanländ i en annan kommun under förutsättning att det är förenligt med den författning som tillämpas i stället för etableringsboendelagen.

Bestämmelserna om kommunens skyldighet att ordna ett boende inom kommunen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför följa av etableringsboendelagen att

- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om kommunen enligt etableringsboendelagen är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände
- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen
- de boenden kommunerna ordnar ska benämnas etableringsboenden.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10.2.2 Undantag när boende ordnas med stöd av annan författning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ ska den författningen tillämpas i stället för bestämmelserna om kommunens ansvar för att ordna etableringsboende.

Nyanlända kan på samma sätt som övriga kommuninvånare ha behov av särskilda stödinsatser som kommunen ansvarar för. Enligt SoL ansvarar en kommun i vissa fall för att tillhandhålla bistånd i form av boende. Kommunen ska till exempel inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd och bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring (5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket SoL). Socialnämnden ska även sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (6 kap. 1 § första stycket SoL). En kommun kan även ordna boende för en enskild med stöd av till exempel lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Enligt utredningen saknas skäl för att föreslå att en kommun ska ansvara för att ordna ett etableringsboende även i de fall det redan följer av en annan författning att kommunen ansvarar för att ordna ett boende för den nyanlände. Utredningen bedömer vidare att en dubbelreglering av ansvaret för att ordna boende kan leda till tillämpningsproblem då ett etableringsboende ska ordnas inom anvisningskommunen (se avsnitt 10.2.1). Någon sådan geografisk begränsning finns inte i de författningar som nämns ovan. Det bör därför säkerställas att införandet av etableringsboende inte begränsar kommunernas möjligheter att med stöd av befintliga författningar besluta om olika stödinsatser för nyanlända som omfattats av en anvisning.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ ska den författningen därför tillämpas i stället för den föreslagna bestämmelsen som anger att anvisningskommunen ansvarar för att ordna ett boende inom kommunen för den nyanlände. Bestämmelsen ska, i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2, införas i etableringsboendelagen. I avsnitt 10.7 lämnas kompletterande förslag som innebär att den nyanlände inte heller har rätt till etableringsboende under den period som ett boende ordnas med stöd av en annan författning.

10.2.3 Det bör inte regleras var i anvisningskommunen ett etableringsboende får lokaliseras

Utredningens bedömning: Det bör inte regleras var i anvisningskommunen ett etableringsboende får lokaliseras.

Om ett etableringsboende lokaliseras i områden med problem kopplat till utanförskap riskerar det att motverka det integrationspolitiska målet, exempelvis avseende delmålet social och kulturell integration (prop. 2023/24:99, s. 50). Det skulle därför kunna övervägas att reglera att kommunerna inte får lokalisera etableringsboenden i vissa områden, exempelvis utifrån den uppdelningen av områden som Boverket och SCB gör i rapporten *Fördjupad analys om utanförskap* (SCB 2024d). I avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna. Det kan tyckas rimligt att en kommun som fått en lägre tilldelning av nyanlända till följd av förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap inte tillåts lokalisera etableringsboenden i sådana områden. Ett sådant förbud skulle även ligga i linje med hur flera kommuner agerar redan i dag (se avsnitt 5.4.5).

Utredningen anser dock att en sådan reglering inte vore ändamålsenlig och att den vore svår att förena med det föreslagna fördelningsförfarandet. Ett skäl till detta är att vilka områden som har problem kopplat till utanförskap varierar över tid. Beroende på vilka områden som förbudet gäller skulle en kommuns förutsättningar att ta emot nyanlända därmed förändras över tid. Exempelvis kan mindre kommuner påverkas i stor utsträckning om eta-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bleringsboenden inte skulle få lokaliseras i dess tätort. För att ge kommunerna rimliga planeringsförutsättningar behöver således kommunen veta i vilka områden etableringsboendena inte får lokaliseras innan fördelningsförfarandet inleds. Vilka områden som förbudet omfattar får därefter inte ändras för nästkommande kalenderår. Om ett förbud skulle införas behöver fördelningsförfarandet synkroniseras med fastställandet av vilka områden etableringsboendena inte får lokaliseras i.

Dessutom visar forskning att utformandet av strategier som syftar till att minska segregation är komplext och att möjligheten för resurssvaga att bosätta sig i resursstarka områden är av stor betydelse för att minska segregation (se avsnitt 5.4.5). Eftersom rätten till etableringsboende är tidsbegränsad och de nyanlända därefter är hänvisade till den ordinarie bostadsmarknaden, skulle ett förbud mot att lokalisera etableringsboenden i vissa områden få begränsad effekt på segregationen på längre sikt.

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen att även kommuner där det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap bör ha möjlighet att själva avgöra var etableringsboenden ska lokaliseras.

10.3 Nyanlända har en tidsbegränsad rätt till etableringsboende

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- en nyanländ som omfattas av en anvisning enligt etableringsboendelagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun
- en nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt den lagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen
- för en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska perioden med rätt till etableringsboende

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

Av utredningens direktiv framgår att regeringen i syfte att skapa enhetlighet och likvärdighet i mottagandet vill förtydliga hur länge en kommun ska ordna boende för nyanlända som omfattats av en anvisning. Av direktiven framgår också att skyldigheten ska omfatta max tre år. Utredningen har därför inte övervägt någon annan tidsgräns. Att skyldigheten enligt direktiven formuleras *max* tre år tolkar utredningen som att etableringsboendet ska vara villkorat, det vill säga kommunens ansvar för att ordna boendet kan upphöra innan tre år har förflutit om den nyanlände inte uppfyller vissa villkor. Hur dessa villkor ska utformas behandlas i avsnitt 10.6.

För att fastställa startpunkten för den nyanländes rätt till etableringsboende krävs det återigen att det görs skillnad mellan de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen och de som omfattats av en anvisning enligt LMA.

En nyanländ som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen ska ha rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun. En nyanländ som omfattas av en anvisning är inte skyldig att bosätta sig i anvisningskommunen. Syftet med etableringsboendet är dock att under en initial period erbjuda nyanlända stöd med boende. Det bör därför inte vara möjligt för en nyanländ som omfattas av en anvisning att först ordna sitt eget boende i en annan kommun än anvisningskommunen, därefter bosätta sig i anvisningskommunen och först då inleda den tre år långa perioden med rätt till etableringsboende.

Genom att knyta perioden till när den nyanlände tagits emot av *en* kommun inleds perioden vid samma tillfälle oavsett om den nyanlände väljer att bosätta sig i anvisningskommunen direkt eller vid ett senare tillfälle. För nyanlända som innan anvisning är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden kommer därmed tidsperioden med rätt till etableringsboende att inledas när de inte längre är registrerade vid ett asylboende (jfr 3 a § första stycket LMA). I avsnitt 9.8 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket i förekommande fall ska informera den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende om när en nyanländ upphörde att vara registrerad vid ett asylboende. För kvotflyktingar

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommer perioden med rätt till etableringsboende i stället att inledas när de faktiskt tas emot i Sverige.

En nyanländ som när den till följd av folkbokföring[3] upphörde att omfattas av LMA bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt den lagen ska i stället ha rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.

Som utredningen redan konstaterat i avsnitt 7.3.4 är de uppehållstillstånd som beviljats för de nyanlända som ingår i etableringsboendelagens personkrets i flera fall tidsbegränsade. Om en nyanländ ansöker om förlängning av tillståndstiden först efter att det tidigare tillståndet har upphört att gälla kommer den nyanlände inte att omfattas av etableringsboendelagen utan av LMA (se förslaget i avsnitt 7.3.4 samt 1 a § tredje stycket LMA). I dessa fall upphör således rätten till etableringsboende automatiskt och den nyanlände kan i stället skrivas in i Migrationsverkets mottagningssystem. Den nyanlände kan då välja att flytta till ett asylboende och om den nyanlände därefter beviljas ett nytt uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring kan den nyanlände omfattas av en anvisning enligt etableringsboendelagen. Om så sker kommer den nyanlände att återigen få rätt till etableringsboende. Det är dock inte rimligt att en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska få rätt till etableringsboende i ytterligare tre år. För nyanlända som tidigare haft rätt till etableringsboende ska därför gälla att perioden med rätt till etableringsboende ska beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende. I avsnitt 9.8.2 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket i förekommande fall ska informera den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

Som framgår ovan kommer det att vara upp till anvisningskommunen att avgöra vilken boendelösning som erbjuds i det enskilda fallet. Därav följer att ett etableringsboende i praktiken kan komma att utgöras av olika typer av boenden. Anvisningskommunen är inte heller skyldig att erbjuda ett och samma boende under de tre åren. En nyanländ kan därmed behöva byta fysiska boenden vid ett eller flera tillfällen under den tid den har rätt till

[3] Se avsnitt 7.3.5 för skäl till att det bör anges att det endast är de nyanlända som upphör att omfattas av LMA till följd av folkbokföring som ska omfattas.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

etableringsboende. Mot bakgrund av de studier utredningen redogör för i avsnitt 5.4.5 finns det dock anledning att framhålla att en trygg bostadssituation är en viktig förutsättning för integration, särskilt för barn. Det ligger därmed i såväl anvisningskommunens som i den nyanländes intresse att kommunen så långt som möjligt strävar efter att erbjuda ett och samma fysiska boende under de tre åren.

Även om familjer som anvisas till en kommun i normalfallet kommer att bo tillsammans är det av vikt att rätten till etableringsboende är individuell. Detta för att en generell och individualiserad rätt ökar kvinnors och mäns egenmakt och därmed jämställdheten. Det ska sålunda vara möjligt för par att separera utan att det påverkar den nyanländes rätt till etableringsboende och en minderårigs rätt till etableringsboende ska kvarstå även om vårdnadshavarna förlorar sin rätt till etableringsboende.

Bestämmelserna om den nyanländes tidsbegränsade rätt till etableringsboende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför följa av etableringsboendelagen att

- en nyanländ som omfattas av en anvisning enligt etableringsboendelagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun
- en nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt den lagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen
- för en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska perioden med rätt till etableringsboende dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10.4 En nyanländ som ordnar sin egen bostad behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

Att en nyanländ har rätt till etableringsboende innebär inte att den nyanlände är tvungen att bo i det boende kommunen ordnar. En nyanländ som har rätt till etableringsboende har därmed möjlighet att ordna ett eget boende i anvisningskommunen eller var som helst i landet. Frågan är därför om rätten till etableringsboende ska upphöra om en nyanländ ordnar ett eget boende.

I utredningens direktiv framhåller regeringen att det är viktigt att systemet med etableringsboende bidrar till att skapa incitament att komma i egen försörjning och därmed även korta tiden som den nyanlände bor i etableringsboende. Det bör därmed vara möjligt för en nyanländ att flytta från kommunen för att arbeta i en annan kommun utan att rätten till etableringsboende upphör. Annars finns en risk att nyanlända kommer att avstå ifrån att anta erbjudanden om arbete för att kunna behålla sin rätt till etableringsboende.

Utredningen noterar även att Arbetsförmedling har i uppdrag att öka den geografiska rörligheten bland arbetssökande.[4] Det är därför viktigt att systemet med etableringsboende inte bidrar till att minska den geografiska rörligheten bland de arbetssökande som har rätt till etableringsboende.

Av liknande skäl bör det även vara möjligt för en nyanländ att flytta från kommunen för att delta i en utbildning utan att rätten till etableringsboende förloras.

En nyanländ som under en tid ordnar ett eget boende bör därför ha kvar den trygghet rätten till ett etableringsboende innebär. När en nyanländ som under en tid ordnat sitt eget boende önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den meddela anvisningskommunen. För att anvisningskommunen ska få rimliga förutsättningar att ordna

[4] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen, uppdrag 1.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ett nytt etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den önskar att kommunen ordnar ett boende. Tidsfristen motsvarar således den som i normalfallet gäller mellan Migrationsverkets anvisningsbeslut och mottagandet i kommunen (se avsnitt 9.6.2). Tidsgränsen på två månader gäller i samtliga fall och även en nyanländ som ordnat ett eget boende efter att ha tackat nej till ett erbjudet etableringsboende måste således vänta två månader innan kommunen är skyldig att ordna ett nytt boende. I dessa fall finns det inte heller något som hindrar att kommunen erbjuder samma boendelösning ytterligare en gång.

En risk med förslaget är att det skapar incitament för den nyanlände att välja att omfattas av en anvisning även i de fall då den nyanlände inte har för avsikt att nyttja sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen. En anvisningskommun måste i sin planering emellertid utgå ifrån att ett boende ska ordnas i samband med att den nyanlände lämnar Migrationsverkets asylboende. Om en stor andel av de nyanlända, som bor på ett asylboende och som avser att ordna sitt eget boende, av taktiska skäl väljer att omfattas av en anvisning kan det därmed komma att påverka kommunernas planeringsförutsättningar negativt. Eftersom de nyanlända som av taktiska skäl väljer att omfattas av en anvisning kanske aldrig väljer att nyttja sin rätt till etableringsboende kan det även leda till att kommuntalen inte motsvarar det faktiska mottagandet. I dessa fall har Migrationsverket inte heller möjlighet att avbryta anvisningen och ersätta den med en anvisning som omfattar en annan nyanländ (se avsnitt 9.3). Vid fastställandet av sina önskemål om hur många nyanlända kommunerna önskar få anvisade kan de därmed behöva väga in att en viss andel av anvisningarna kanske inte kommer att resultera i att en nyanländ bosätter sig i kommunen.

Det är svårt att på förhand bedöma hur vanligt det kommer att bli att nyanlända väljer att omfattas av en anvisning av taktiska skäl. I Migrationsverkets nuvarande prognosmodell görs antagandet att cirka 94 procent av de som antas bo på asylboendet vid beslutstillfället blir mottagna med en anvisning. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer 1 500 nyanlända att anvisas från Migrationsverkets asylboenden 2027 (Migrationsverket 2024e, s. 35). Baserat på ovanstående antagande och prognos är det därmed endast 90 nyanlända som kan komma att välja att omfattas av en anvisning av taktiska skäl 2027. I detta sammanhang bör det dock framhållas att

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Migrationsverket kan komma att behöva anpassa antagandet i prognosmodellen om en betydligt högre andel av de personer som har sökt asyl bor på asylboende i framtiden. Så kan bli fallet om de förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (SOU 2022:64) genomförs (se avsnitt 7.3.3).

Vid bedömning av hur vanligt det kan komma att bli att nyanlända väljer att omfattas av en anvisning av taktiska skäl bör det även beaktas att ett sådant agerande kräver att de nyanlända stannar på Migrationsverkets asylboenden från det att de beviljas ett uppehållstillstånd och fram till det att Migrationsverket beslutar om anvisning. Som framgår av tabell 5.5 var denna ledtid i genomsnitt 79 dagar 2023. Det finns således starka incitament för en nyanländ som avser att ordna sitt eget boende att inte bo kvar på asylboendet när ett uppehållstillstånd beviljats. En studie visar på att det finns ett utbrett missnöje med boendet och den finansiella situationen bland asylsökande, särskilt bland de som bor på ett asylboende (Esaiasson & Sohlberg 2018, s. 52–56). Först när den nyanlände flyttar från asylboendet kan den påbörja sina etableringsinsatser (5 § 5 etableringsförordningen) och därmed erhålla den mer förmånliga etableringsersättningen.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att risken för att nyanlända i någon större omfattning kommer att välja att omfattas av anvisningar av taktiska skäl är begränsad. Utredningen har dock övervägt olika alternativ för att ytterligare minska incitamenten för ett sådant agerande. Ett alternativ vore att reglera att endast de nyanlända som faktiskt tas emot i anvisningskommunen i samband med anvisningen erhåller en rätt till etableringsboende. Med en sådan ordning skulle det dock vara tillräckligt om den nyanlände tog vägen via anvisningskommunen för att erhålla en rätt till etableringsboende. Bedömningen är därför att en sådan reglering endast marginellt skulle minska incitamenten för nyanlända att välja att omfattas av en anvisning av taktiska skäl.[5] Utredningen anser därför att det även skulle krävas en kompletterande reglering som anger att rätten till etableringsboende går förlorad om den

[5] Denna lösning skulle även vara svår att förena med det förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande. Som framgår av bilaga 4 innebär det förslaget bland annat att nyanlända som fortfarande omfattas av den föreslagna mottagandelagen efter att de tagits emot i anvisningskommunen ska ha rätt till logi enligt mottagandelagen. För att undvika dubbelreglering ska kommunens ansvar för att under denna period ordna en bostad till den nyanlände dock inte följa av mottagandelagen utan av etableringsboendelagen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

nyanlände efter mottagandet lämnar anvisningskommunen inom en viss tid. För att säkerställa en rättssäker reglering av rätten till etableringsboende som medger att den nyanlände kan visa att den tagits emot i en kommun bör det i så fall åtminstone krävas att den nyanlände stannar i kommunen tillräckligt länge för att hinna folkbokföras. För att säkerställa att incitamentet för att agera taktiskt helt bortfaller torde det dock inte vara tillräckligt att kräva att de nyanlända stannar i anvisningskommunen i ett fåtal månader utan snarare att de tvingas stanna en längre tid, exempelvis i ett år efter anvisningen. Under detta första år skulle systemet därmed snarare skapa incitament för den nyanlände att stanna i anvisningskommunen än incitament för att komma i egen försörjning och korta tiden som den nyanlände bor i etableringsboende (jfr resonemanget ovan).

Som framgår av avsnitt 6.1.1 gör utredningen tolkningen att regeringens övergripande mål med ett nytt system för bosättning är att integrationen ska fungera bättre. Utredningen har därför haft som utgångpunkt att vägvalen vid målkonflikter ska utgå från vilken konstruktion som ger bäst förutsättningar för integration. Eftersom de förbättrade planeringsförutsättningar som följer av det alternativ som diskuteras ovan uppnås på bekostnad av försämrade förutsättningar för integration har utredningen därför valt att avfärda detta alternativ.

Bestämmelserna om nyanlända som under en tid ordnar sitt eget boende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

10.5 Rätten till etableringsboende och hyreslagen

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd inte ska gälla för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat i enlighet med ansvaret att ordna etableringsboende.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredningens bedömning: Det kommer inte alltid att vara möjligt för hyresvärden att säga upp hyresavtalet för den bostad som ordnats för den nyanlände som förlorat rätten till etableringsboende.

Som framgår av avsnitt 10.2.1 är det anvisningskommunen som avgör vilken boendelösning den erbjuder den nyanlände. Utredningen bedömer dock att de bostäder som ordnas i normalfallet kommer att upplåtas genom hyresavtal. Om inget annat följer av etableringsboendelagen eller den tillhörande förordningen kommer därmed bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) att vara tillämpliga.[6]

10.5.1 Allmänt om hyreslagen

I hyreslagen regleras bland annat hyrestid, uppsägningstid, formkrav, hyresrättens förverkande och besittningsskydd. Hyreslagen är en skyddslagstiftning till förmån för hyresgästen och utredningen har, med ett undantag (se nedan), inte funnit skäl att lämna förslag som innebär att nyanlända för vilka kommunen ordnat ett etableringsboende ska ha ett sämre skydd än andra hyresgäster. Det innebär i sin tur att det är nödvändigt att skilja mellan rätten till etableringsboende och hyresrätten. Att rätten till etableringsboende upphör innebär således inte per automatik att hyresrätten förverkas och att hyresavtalet därmed kan sägas upp.

Enligt hyreslagen ska hyresavtal som ingåtts på obestämd tid alltid sägas upp för att upphöra att gälla och detsamma gäller tidsbestämda hyresavtal om hyresförhållandet varat mer än nio månader (12 kap. 3 § första och andra styckena jordabalken). När en nyanländ inte längre har rätt till etableringsboende krävs det således i normalfallet att hyresvärden säger upp hyresavtalet för att den nyanlände inte längre ska ha tillgång till den bostad kommunen ordnat. Beroende på vilken boendelösning kommunen valt kan hyresvärden vara kommunen, det kommunala bostadsbolaget eller en privat aktör. Eftersom ett hyresavtal endast kan sägas upp av hyresvärden eller hyresgästen måste en kommun som inte själv är hyresvärd säkerställa att den hyresvärd som upplåter bostaden till den nyanlände förpliktigas att

[6] Att jordabalkens bestämmelser om hyra är subsidiära följer av 7 kap. 1 § tredje stycket.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

säga upp hyresavtalet när den nyanlände inte längre har rätt till etableringsboende.

Utredningen bedömer dock att det inte alltid kommer att vara möjligt för hyresvärden att säga upp hyresavtalet för den bostad som ordnats för en nyanländ som förlorat rätten till etableringsboende. Så är till exempel fallet om den nyanlände som förlorat rätten till etableringsboende inte står på hyreskontraktet utan delar bostad med en annan nyanländ som formellt sett är hyresgäst. Det faktum att rätten till etableringsboende är individuell (se avsnitt 10.3) innebär även att det i vissa fall inte kommer att vara möjligt att säga upp ett hyresavtal ens när det är den nyanlände som inte längre har rätt till etableringsboende som står på kontraktet. Så är till exempel fallet om den nyanlände är vårdnadshavare för barn som har rätt till etableringsboende.

10.5.2 Besittningsskydd

Enligt 12 kap. 46 § jordabalken har en bostadshyresgäst en principiell rätt till förlängning av hyresförhållandet när hyresvärden säger upp avtalet (besittningsskydd). Vissa upplåtelser av bostadslägenheter är dock undantagna från bestämmelserna om besittningsskydd. Det gäller till exempel när hyresavtalet avser upplåtelse av en lägenhet i andra hand och hyresavtalet upphör innan det varat längre än två år i följd (12 kap. 45 § första stycket 1 jordabalken). Utredningen bedömer att det kommer att vara förhållandevis vanligt att kommuner hyr lägenheter och sedan hyr ut dessa till nyanlända i andra hand. I vissa fall kommer hyreslagens bestämmelser om besittningsskydd därmed inte att vara tillämpliga under de två första åren som den nyanlände har tillgång till sitt boende. Om en kommun genom ett och samma avtal hyrt minst tre lägenheter i syfte att hyra ut till andra, så kallat blockhyresavtal, har dock andrahandshyresgästen samma besittningsskydd som förstahandshyresgäster (12 kap. 45 § andra stycket jordabalken).

I 12 kap. 46 § första stycket jordabalken listas flera undantag från huvudregeln att hyresgästen har besittningsskydd. Av generalklausulen i första stycket 10 följer att hyresgästen har besittningsskydd när det strider mot god sed i hyresförhållanden eller av någon annan anledning är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

upphör. Vid tillämpningen av generalklausulen görs en avvägning mellan hyresgästens och hyresvärdens behov av lägenheten.

Generalklausulen har tillämpats i ett fall som rörde en lägenhet som Sundbybergs stad hyrt ut till en nyanländ som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen. Enligt avgörandet från Svea hovrätt (2023) skiljer sig uthyrning av lägenheter för ett visst ändamål eller till en viss grupp av hyresgäster från uthyrning av andra bostadslägenheter på så sätt att uthyrningen är förbehållen personer med sådana behov. Enligt domstolen får det därför i allmänhet förutsättas att hyresgästen lämnar lägenheten när denne inte längre ingår i den avsedda gruppen. Vid intresseavvägningen ska det dock tas hänsyn till om hyresgästen kände till syftet med de specifika förutsättningarna för uthyrningen när avtalet ingicks. I det aktuella ärendet hade Sundbybergs stad angett att kommunen hade behov av lägenheten för att upplåta den som genomgångsbostad till andra nyanlända invandrare enligt bosättningslagen. Vid intresseavvägningen beaktade hovrätten även att den nyanlände vid flera tillfällen informerats om att boendet endast avsetts att vara tillfälligt, att hon varit tvungen att själv ordna annan bostad samt att hon vid åtminstone två tillfällen har blivit erbjuden annan bostad i andra kommuner som hon avböjt. Vid dessa förhållanden ansåg hovrätten inte att det stod i strid mot god sed i hyresförhållanden eller annars var oskäligt mot hyresgästen att hyresavtalet upphörde. Den nyanlände var därför tvungen att flytta från lägenheten.

I ett annat ärende där Stockholms kommun hyrt ut en så kallad träningslägenhet som ordnats med stöd av SoL anförde Svea hovrätt (2018) följande.

> Vid uthyrning av detta slag är det inte ovanligt att det finns ett villkor i hyresavtalet som anger att avtalet kan upphöra om förutsättningarna inte längre uppfylls. Förekommer ett sådant villkor, en så kallad boendespärr, anses det i regel inte strida mot god sed i hyresförhållanden eller vara oskäligt mot hyresgästen att avtalet upphör när förutsättningarna för uthyrningen inte längre är uppfyllda. Detta motiveras av hyresvärdens tungt vägande intresse av att kunna hyra ut lägenheten för det angivna ändamålet och av att hyresgästen presumeras ha varit införstådd med syftet och förutsättningarna för uthyrningen när avtalet ingicks. Saknas en så kallad boendespärr får det i varje enskilt fall göras en avvägning mellan parternas olika intressen. Vid intresseavvägningen får frågan om hyresgästen har känt till syftet med och de specifika förutsättningarna för uthyrning när avtalet ingicks betydelse. Har hyresgästen inte haft förutsättningarna för uthyrningen klara för sig

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

när hyresavtalet ingicks bör det klarläggas om och i så fall när hyresgästen blivit medveten om dem. Har hyresgästen inte informerats om de särskilda förutsättningarna för uthyrningen förrän i samband med uppsägningen eller endast en kort tid dessförinnan utfaller intresseavvägningen som regel till hyresgästens fördel. Om hyresvärden vid ett senare tillfälle säger upp hyresavtalet på nytt kan denne emellertid ha framgång med sin talan eftersom hyresgästen genom den tidigare uppsägningen gjorts uppmärksam på de särskilda förutsättningarna för uthyrningen och hyresvärdens behov av att kunna upplåta lägenheten till någon som uppfyller dessa förutsättningar.

Vid tillämpningen av generalklausulen måste hyresvärden ha ett sakligt skäl till att hyresgästen ska flytta och sakskälet måste ha en sådan tyngd att det framstår som rimligt eller skäligt att hyresgästen får flytta (SOU 1966:14, s. 209). I de två rättsfall utredningen redogjort för ovan var det kommunen som var hyresvärd. Som sakligt skäl anförde kommunerna att de behövde lägenheterna för att kunna hyra ut dem till andra nyanlända respektive andra kommuninvånare med behov av träningslägenhet. Enligt utredningen är det tveksamt om utfallen blivit desamma om någon annan än kommunen varit hyresvärd. Skälet till det är att en privat hyresvärd inte, på samma sätt som en kommun, har ett ansvar för att ordna bostäder till dessa grupper och att det därmed i förhållande till den privata hyresvärden inte föreligger några tungt vägande skäl för att hyresförhållandet ska upphöra.

10.5.3 Avstående från besittningsskydd

Det är möjligt för hyresvärden och hyresgästen att i ett separat avtal komma överens om att hyresrätten inte ska vara förenad med rätt till förlängning. Huvudregeln är dock att en överenskommelse om att avstå från besittningsskydd måste godkännas av hyresnämnden för att den ska vara giltig (12 kap. 45 a § första stycket jordabalken). Av bestämmelsen framgår inte under vilka förutsättningar som hyresnämnden ska godkänna en sådan överenskommelse. Av förarbetena framgår dock att prövningen ska inriktas på att hindra missbruk av avtalsfriheten. Som en riktpunkt anges även att överenskommelser alltid bör godkännas om förhållandena är sådana att hyresgästen i en besittningsskyddstvist normalt inte skulle ha rätt till en förlängning av hyresförhållandet vid en avvägning mellan

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

parternas intressen (prop. 1968:91 Bihang A, s. 89 f.). Enligt ett avgörande från Svea hovrätt (2022) innebär detta att det av ansökan måste framgå att det finns ett reellt behov av avstående från besittningsskydd och att avståendet avser en sådan situation som inte kommer i konflikt med grundtankarna bakom besittningsskyddet. Det är således inte givet att en hyresnämnd bedömer att det finns skäl att godkänna en överenskommelse om avstående från besittningsskydd för en lägenhet som ordnats som etableringsboende. Detta gäller särskilt i de fall då det inte är kommunen som är hyresvärd.

10.5.4 Inget besittningsskydd för etableringsboenden

Om en nyanländ får besittningsskydd för en bostadslägenhet som kommunerna ordnat inom ramen för sitt ansvar att ordna boende för nyanlända som omfattats av en anvisning kommer tidsbegränsningen av rätten till etableringsboende att sakna praktisk betydelse. För att säkerställa att hyreslagens bestämmelser om besittningsskydd inte hindrar att hyresavtalen kan sägas upp i samband med att rätten till etableringsboende upphör föreslår utredningen därför att jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd inte ska gälla i dessa fall.

Bestämmelsen om undantag från jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd måste i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 § etableringsboendelagen gäller inte bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10.6 Rätten till etableringsboende kan i vissa fall upphöra i förtid

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att den kommun som ansvarar för att ordna boende i enskilda fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

- den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken
- den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program
- den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska dock inte få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen med stöd av restkompetensen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att de arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av bestämmelsen i etableringsboendelagen är jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgaranti för ungdomar och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Av utredningens direktiv följer att regeringen ser ett behov av att etableringsboendet villkoras med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Enligt direktiven ska utredningen därför föreslå hur ett sådant villkor ska utformas samt vilka situationer som ska leda till att etableringsboendet sägs upp.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredningen anser att den nyanlände dessutom bör fullgöra sina avtalsenliga skyldigheter enligt hyresavtalet för att behålla sin rätt till etableringsboende och föreslår därför även ett sådant villkor.

Som framgår ovan i avsnitt 10.5.1 är det nödvändigt att skilja mellan rätten till etableringsboende och hyresrätten. Nedan diskuteras endast villkoren för när rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

10.6.1 Om den nyanländes hyresrätt förverkats

Som framgår i avsnitt 10.5 bedömer utredningen att de bostäder som kommunerna ordnar i normalfallet[7] kommer att upplåtas genom hyresavtal. Om en hyresgäst inte fullgör sina avtalsenliga skyldigheter kan en hyresrätt i vissa fall förverkas (12 kap. 42 § jordabalken). Så är till exempel fallet om hyresgästen inte betalat hyran eller utan hyresvärdens samtycke hyrt ut lägenheten i andra hand. Om hyresrätten förverkats har hyresvärden rätt att säga upp hyresavtalet till omedelbart upphörande. I vissa fall får hyresgästen dock inte skiljas från lägenheten trots att hyresrätten förverkats. I 12 kap. 43 § jordabalken finns bland annat bestämmelser om tidsgränser och möjlighet till rättelse och i 44 § finns särskilda bestämmelser om vad som gäller när hyresrätten är förverkad på grund av dröjsmål med betalning av hyran.

Som framhålls ovan måste det skiljas mellan rätten till etableringsboende och hyresrätten. Om det faktum att hyresrätten till en lägenhet som kommunen ordnat för en nyanländ förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken ska påverka den nyanländes rätt till etableringsboende krävs det därför ytterligare åtgärder.

Utredningen anser inte att det är rimligt att en kommun under tre år ska ansvara för att ordna nya boenden för nyanlända som inte betalar hyran eller bryter mot andra avtalsenliga skyldigheter. Rätten till etableringsboende bör därför kunna upphöra i förtid om den nyanländes hyresrätt förverkats. Så bör dock endast kunna ske i de fall då den nyanlände också skiljts från bostadslägenheten, det vill säga rätten till etableringsboende ska bestå om bestämmelserna i

[7] Vid ett högt mottagande kan det till exempel förekomma att kommunerna tvingas tillhandahålla tillfälliga sovplatser i skolor eller gymnastiksalar. Om kommunerna då avstår från att ta ut ersättning föreligger inte några hyresavtal.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

12 kap. 43 eller 44 § jordabalken förhindrar att den nyanlände skiljs från lägenheten.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska därför i enskilda fall få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken.

10.6.2 Om den nyanlände inte aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet

Rätten till etableringsboende ska kopplas till tre befintliga arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och en stor andel av de nyanlända som omfattas av den föreslagna etableringsboendelagen kommer att ha möjlighet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utredningen ser därför flera fördelar med att koppla rätten till etableringsboende till de befintliga arbetsmarknadspolitiska programmen.

För nyanländas del är det i första hand etableringsprogrammet som är aktuellt. Syftet med programmet är att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. En nyanländ har i normalfallet förbrukat tiden med etableringsinsatser efter två år. Eftersom rätten till etableringsboende ska omfatta tre år behöver villkoret att aktivt bidra till sin etablering vidgas utöver etableringsprogrammet. Nyanlända som har deltagit maximal tid i etableringsprogrammet och som inte har kommit i arbete eller börjat studera är direktkvalificerade till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen för långtidsarbetslösa; jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar, i syfte att så snabbt som möjligt bryta sin arbetslöshet. Aktiviteterna i de arbetsmarknadspolitiska programmen ska motsvara deltagarens arbetsutbud, det vill säga i normalfallet heltid. Utredningen bedömer därför att det inte är ändamålsenligt, om ens möjligt, att införa ytterligare aktivitetskrav för de nyanlända som har möjlighet att delta i dessa program. Deltagande i ett av dessa program får därmed anses motsvara kravet om att aktivt bidra till sin etablering.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Villkoren för deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen och för ersättningen som följer av deltagandet är förordningsstyrda[8] och reglerar bland annat ogiltig frånvaro och annan missköt-sel (se avsnitt 4.5.1). Det är Arbetsförmedlingen som bedömer och fattar beslut om anvisning till programmen och som följer upp deltagandet. Att villkoren för etableringsboende knyts till deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen bör således underlätta kommunernas arbete att följa upp om de nyanlända uppfyller villkoren. Utredningen bedömer också att det ökar rättssäkerheten samt främjar en enhetlig tillämpning avseende vilka situationer som kan leda till att en nyanländ förlorar rätten till etableringsboende. Detta är särskilt viktigt då det är en långtgående konsekvens att rätten till etableringsboende upphör.

Vidare anser utredningen att villkoret om att aktivt bidra till sin etablering för att behålla rätten till etableringsboende ska utformas så att kostnader för att kontrollera att ett sådant villkor är uppfyllt står i proportion till de effekter ett villkorat boende kan förväntas få. Eftersom den huvudsakliga ersättningen till nyanlända är villkorad med att delta i aktiviteter, i normalfallet på heltid, och eftersom de allra flesta som har möjlighet att delta gör det (se avsnitt 18.2.5), kan ytterligare incitament att vara aktiv förväntas ha begränsad effekt på målgruppen som helhet. Utredningen anser därför inte att ett system som medför omfattande behov av uppföljning och kontroll är motiverat. Att kommunerna vid kontroll av om de nyanlända uppfyller villkoren för rätten till etableringsboende i stor utsträckning kan baseras på Arbetsförmedlingens uppföljning, kontroll och beslut är således en fördel.

Etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar är inte de enda arbetsmarknadspolitiska programmen som finns att tillgå och i vissa fall kan en nyanländ bli aktuell för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program. Utredningen finner dock två huvudsakliga skäl till att avgränsa villkoret för etableringsboende till de aktuella programmen. För det första är det dessa program som det är tänkt att de nyanlända i första hand ska ta del av. Exempelvis är deltagande i etableringsprogrammet en förutsättning för att få etableringsersättning, vilket är den huvud-

[8] Etableringsförordningen, förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar samt förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

sakliga ersättningen till nyanlända flyktinginvandrare. För det andra är dessa program så kallade ramprogram inom vilket den nyanlände kan ta del av andra program och aktiviteter. Ramprogrammen har mer omfattande reglering kring villkor för deltagande och för när programmen kan upphöra. Detta underlättar uppföljning och kontroll av villkoren för etableringsboende samt skapar goda förutsättningar för enhetlig tillämpning.

Rätten till etableringsboende ska inte villkoras för nyanlända som är under 20 eller över 65 år

Nyanlända som fyllt 66 år har inte möjlighet att delta i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen. För etableringsprogrammet följer åldersgränsen direkt av etableringslagen (1 och 2 §§).[9] Motivet till den övre åldersgränsen i etableringslagen är att personer som fyllt 66 år normalt sett har arbetslivet bakom sig och därmed inte har samma behov av arbetsmarknadsinsatser (Ds 2016:35, s. 100). När det gäller jobb- och utvecklingsgarantin finns ingen författningsreglerad övre åldersgräns. Av ett rättsligt ställningstagande framgår dock att Arbetsförmedlingen inte anser att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att någon som uppnått riktåldern för pension deltar i programmet (Arbetsförmedlingen 2023). I jobbgarantin för ungdomar är den övre åldersgränsen 24 år (5 § förordningen [2007:813] om jobbgaranti för ungdomar).

Nyanlända som fyllt 66 år kan ha rätt till allmän pension. Den som har låg eller ingen pension kan ansöka om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd hos Pensionsmyndigheten. Syftet med pensionssystemet är att den som uppnått en viss ålder inte längre ska vara tvungen att arbeta för att trygga sin försörjning. Samhället har således inga förväntningar på att dessa personer ska arbeta för att försörja sig. Utredningen anser därför att det varken är rimligt eller ändamålsenligt att för dessa personer villkora rätten till etableringsboende med deltagande i aktiviteter som syftar till arbetsmarknadsetablering. I syfte att etableras i samhällslivet skulle ett aktivitetskrav däremot kunna vara motiverat även för nyanlända som fyllt 66 år. Det skulle exempelvis kunna handla om att delta i svenskundervisning

[9] Från och med den 1 januari 2026 kommer etableringslagen att gälla för nyanlända som inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken (SFS 2022:896).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

och samhällsorientering. Utredningen kan dock konstatera att ersättningarna i pensionssystemet inte är villkorade med något aktivitetskrav. Att förlora rätten till etableringsboende är en mer långtgående konsekvens än att gå miste om viss ersättning. Utredningen anser därför inte att det är rimligt att en pensionär som inte uppfyller ett aktivitetskrav blir av med sitt boende samtidigt som rätten till ersättning består. Enligt utredningen bör en eventuell ambition att ställa aktivitetskrav på personer som uppnått pensionsålder därmed i ett första steg omhändertas genom villkorad ersättning. Först därefter bör det övervägas att även villkora rätten till etableringsboende för pensionärer. Utredningen noterar också att utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända (dir. 2023:169) har i uppdrag att se över samhällsorienteringen i syfte att göra den obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningssystem.

Utredningen anser inte att en villkorad rätt till etableringsboende för nyanlända under 18 år vore lämpligt ur ett barnrättsperspektiv. Utredningen bedömer inte heller att det skulle ha någon positiv effekt avseende barns etablering i samhället. Utredningen har övervägt att kravet om att aktivt bidra till sin etablering ska gälla nyanlända som fyllt 18 år, men finner i stället flera skäl att sätta gränsen till 20 år. Nyanlända som inte fyllt 20 år ingår inte i målgruppen för etableringsprogrammet. Motivet till det är att de allra flesta antas ha behov av fortsatt eller kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola (prop. 2016/17:175, s. 62–64). För nyanlända i åldern 18–19 år som inte tar del av reguljära studier skulle rätten till etableringsboende emellertid kunna villkoras med deltagande i jobbgarantin för ungdomar. Nyanlända ungdomar som inte först deltagit i etableringsprogrammet behöver dock, på samma sätt som övriga ungdomar, kvalificera sig till jobbgarantin för ungdomar genom att ha varit inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen under minst 90 dagar de senaste fyra månaderna. De är således inte direktkvalificerade till programmet såsom nyanlända i åldern 20–65 år är till etableringsprogrammet. För nyanlända som är 18–19 år är det därför inte lika ändamålsenligt att villkora rätten till etableringsboende med deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vidare omfattas ungdomar under 20 år av ett kommunalt aktivitetsansvar (29 kap. 9 § skollagen). Det innebär att hemkommunen

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

är skyldig att erbjuda lämpliga individuella åtgärder som i första hand ska motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta en utbildning. Av förarbeten till bestämmelsen framgår att regeringen ansåg att det inte är lämpligt att kommunerna förses med något krav att se till att ungdomarna kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen eftersom insatserna ska bygga på frivillighet från den enskildes sida (prop. 2013/14:191, s. 137). Nyanlända som inte fyllt 20 år ska därför behålla rätten till etableringsboende även om de inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vad ska utgöra godtagbara skäl att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program?

Enligt utredningens direktiv ska etableringsboendet inte sägas upp i förtid i det fall en nyanländ får arbete eller om det finns godtagbara skäl att den enskilde inte aktivt bidrar till sin etablering.

Utredningen föreslår därför att den kommun som ansvarar för att ordna boende i enskilda fall ska få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen; etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgaranti för ungdomar. Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska dock inte få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Som framgår ovan anser utredningen att villkoret om att aktivt bidra till sin etablering ska harmonisera med de villkor som gäller för vissa arbetsmarknadspolitiska program. Utgångspunkten är därför att nyanlända som inte har möjlighet att bli anvisade till dessa program i normalfallet ska anses ha godtagbara skäl för att inte delta och därmed behålla sin rätt till etableringsboende. I det följande går utredningen därför igenom vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en nyanländ ska kunna vara anvisad till något av de tre arbetsmarknadspolitiska programmen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Omständigheter då en nyanländ inte får vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program[10]

I vissa fall kan Arbetsförmedlingen inte anvisa en nyanländ till programmen.[11] Så är till exempel fallet om den nyanlände arbetar heltid, vårdar barn med föräldrapenning på heltid eller får hel sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken. Sådana omständigheter kan också leda till att en pågående anvisning avbryts och den nyanlände skrivs ut från programmet.[12] Arbetsförmedlingen är exempelvis skyldig att skriva ut en nyanländ som påbörjar ett arbete på heltid, påbörjar föräldraledighet med föräldrapenning på heltid eller är sjukfrånvarande på heltid och programmet inte går att anpassa. I etableringsprogrammet kan en deltagare även skrivas ut till följd av ett annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.[13] En deltagare i etableringsprogrammet kan också skrivas ut om Arbetsförmedlingen bedömer att han eller hon helt saknar förmåga att delta i insatser inom programmet.[14]

Nyanlända som omfattas av någon av dessa omständigheter och som Arbetsförmedlingen därmed inte har möjlighet att anvisa, eller som Arbetsförmedlingen är skyldig att skriva ut från ett program, ska därför anses ha godtagbara skäl för att inte vara anvisade. Det bör dock noteras att en nyanländ som skrivits ut från ett program har möjlighet att återinträda i programmet så snart hindret för att delta inte längre kvarstår. Av det följer att en nyanländ som skrivits

[10] Vem som får anvisas och när en utskrivning ska ske regleras i följande bestämmelser: 5 och 17–19 §§ etableringsförordningen, 5 och 13–14 §§ förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 5, 10–11 §§ förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
[11] I etableringsförordningen framgår detta direkt av 5 § och av förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar följer det indirekt av 13 § respektive 10 §. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd fattas det inget formellt beslut i de fall en anvisning inte görs på grund av att den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för anvisning, men den enskilde kan begära ett skriftligt beslut där Arbetsförmedlingens ställningstagande framgår. I beslutet, som ska motiveras, ska också möjligheten att få beslutet omprövat framgå (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 22; Arbetsförmedlingen 2024c, s. 10; Arbetsförmedlingen 2024d, s. 9).
[12] Vid utskrivning fattar Arbetsförmedlingen ett formellt beslut i vilket den aktuella utskrivningsorsaken framgår.
[13] Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att exempel på sådana hinder är om den nyanlände ännu inte erbjudits barnomsorg eller en händelse som den nyanlände inte har kunnat råda över, såsom en olyckshändelse (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 35–36).
[14] Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att detta ska bero på sjukdom eller funktionsnedsättning och att det till exempel kan handla om att deltagaren inte kan tillgodogöra sig innehållet i någon av de insatser som erbjuds inom programmet trots genomförda anpassningar, eller att deltagaren behöver medicinsk vård och behandling/rehabilitering som inte ryms inom etableringsprogrammet för att utveckla förmågan (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 36).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ut ur ett arbetsmarknadspolitiskt program endast har godtagbara skäl för att inte vara anvisad så länge hindret för att delta kvarstår.

Endast nyanlända som är anmälda som arbetssökande kan anvisas

Arbetsförmedlingen kan endast anvisa nyanlända som är anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En nyanländ som inte omfattas av någon av de omständigheter som diskuteras ovan måste därför vara anmäld som arbetssökande för att anvisning ska kunna ske. Om Arbetsförmedlingen inte kan anvisa en sådan nyanländ endast till följd av att han eller hon inte är anmäld saknar den nyanlände således godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Det bör dock inte krävas att den nyanlände anmäler sig till Arbetsförmedlingen samma dag som han eller hon tas emot i kommunen. Vad som utgör en rimlig tid för en sådan anmälan får avgöras i det enskilda fallet med beaktande av såväl den enskildes förutsättningar som när kommunen haft möjlighet att lämna information om de villkor som gäller för rätten till etableringsboende i enlighet med förslaget i avsnitt 11.2.

Arbetsförmedlingen avgör om en anvisning ska erbjudas

Det är Arbetsförmedlingen som prövar om en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska ske, och en nyanländ har ingen rättighet att bli anvisad. Utöver att de specifika villkoren för programmet ska vara uppfyllda ska Arbetsförmedlingen även bedöma att en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det innebär att anvisningen ska framstå som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.[15]

Att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program är dock frivilligt och en förutsättning för att den nyanlände ska anvisas är att denne tackar ja till att delta. En nyanländ som inte erhåller ett erbjudande om anvisning ska därmed anses ha godtagbara skäl för att inte vara

[15] Se 9 § tredje stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

anvisad, medan det motsatta ska gälla för en nyanländ som erhåller ett erbjudande om anvisning men väljer att tacka nej.[16]

Särskilt om sanktioner och återkallande av anvisning

Etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar är så kallade ramprogram, vilket innebär att själva programmet inte är en aktivitet i sig utan att det fylls med aktiviteter som Arbetsförmedlingen bedömer lämpliga för den enskilde. Att inte delta i de aktiviteter som erbjuds inom ramen för programmet kan leda till avstängning från ersättning i en eller flera dagar enligt de sanktioner som följer av ersättningsförordningen (se avsnitt 4.5.1). Ett sanktionsbeslut innebär inte att anvisningen till programmet avbryts och kommer därför inte att kunna påverka den nyanländes rätt till etableringsboende.

Det motsatta kommer dock i vissa fall att gälla om anvisningen till ett program återkallas. Arbetsförmedlingen ska återkalla anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program i de fall deltagaren missköter sig eller stör verksamheten eller då det i övrigt finns särskilda skäl för återkallelse. En anvisning till etableringsprogrammet kan även återkallas på grund av att deltagaren inte längre tillhör målgruppen för programmet. Arbetsförmedlingen ska inte återkalla anvisningen för en händelse eller omständighet för vilken det finns en åtgärd inom sanktionssystemet eller som återfinns bland utskrivningsgrunderna. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart och innebär att personen inte längre får delta i programmet och därmed inte heller uppbära den ersättning som följer av deltagandet. Det är således en mer långtgående konsekvens än de åtgärder som följer av sanktionssystemet.

Av utredningens utgångspunkter framgår att ett villkorat etableringsboende ska skapa incitament att aktivt bidra till sin etablering men inte i onödan skapa en otrygg bostadssituation (se avsnitt 6.4.2). Utredningens förslag är därför att det enbart är återkallelser som skett till följd av omständigheter som den nyanlände råder över

[16] Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd fattas det inget formellt beslut i de fall en anvisning inte görs på grund av att den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för anvisning, men den enskilde kan begära ett skriftligt beslut där Arbetsförmedlingens ställningstagande framgår. I beslutet, som ska motiveras, ska också möjligheten att få beslutet omprövat framgå (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 22; Arbetsförmedlingen 2024c, s. 10; Arbetsförmedlingen 2024d, s. 9).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

som bör påverka rätten till etableringsboende. Skälet till det är att det av de aktuella förordningarna[17] inte framgår vad som avses med de olika återkallelsegrunderna. Inte heller Arbetsförmedlingens handläggarstöd är uttömmande avseende vilka situationer som kan föranleda en återkallelse. Därutöver har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) riktat kritik mot Arbetsförmedlingens tillämpning av återkallelser, exempelvis att fel återkallelseorsak använts eller att återkallelsen saknar rättslig grund och i stället borde ha lett till en sanktion eller utskrivning (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen [IAF] 2024, s. 67–69).

I Arbetsförmedlingens handläggarstöd (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 38–39, 2024c, s. 28, 2024d, s. 52) ges två exempel då programmen ska återkallas på grund av att personen missköter sig eller stör verksamheten. Det ena är att deltagaren motarbetar syftet med programmet, exempelvis genom att inte följa regler eller uppträda hotfullt och aggressivt gentemot Arbetsförmedlingen, anordnaren, leverantören eller andra deltagare. Det andra är om deltagaren, utan att Arbetsförmedlingen har godkänt det, befinner sig utomlands under tiden i programmet. Att missköta sig eller störa verksamheten bör per definition utgöra en omständighet som den nyanlände råder över.

Vad gäller återkallelse på grund av särskilda skäl är den kopplingen mer otydligt. Av handläggarstöden (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 39–40, 2024c, s. 28–30, 2024d, s. 25–27) framgår att särskilda skäl innefattar alla omständigheter som motiverar att ett beslut om deltagande i programmet återkallas, men där ingen annan återkallelsegrund eller utskrivningsorsak finns. Som exempel på sådana omständigheter anges att deltagaren uttryckligen vill lämna programmet, att deltagaren varit frånvarande en längre tid, att olika insatser har prövats men inte lett till något resultat och att bedömningen därför är att Arbetsförmedlingens resurser är uttömda.

Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 39) framgår vidare att återkallelsegrunden ”att inte längre tillhöra målgruppen för etableringsprogrammet” exempelvis kan handla om att deltagaren fått avslag på sin ansökan om nytt eller förlängt uppehållstillstånd och avslaget har fått laga kraft. Detta kan inte betraktas som omständigheter som den nyanlände råder

[17] 21 § etableringsförordningen, 15 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin samt 12 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

över men den som fått ett sådant avslag omfattas inte heller av etableringsboendelagen.

Utredningens förslag är vidare att det, även om beslut om återkallelse gäller omedelbart, enbart är återkallelser som fått laga kraft som bör leda till att rätten till etableringsboende upphör i förtid. Beslut om återkallelse kan omprövas av Arbetsförmedlingens centrala enhet för omprövning. Begäran ska ha inkommit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövningen fick del av beslutet. Beslut om återkallelse kan efter att det omprövats även överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 och 29 §§ etableringsförordningen). Det innebär att det kan dröja innan kommunen kan besluta om att rätten till etableringsboende upphör. Utredningen bedömer dock att det är nödvändigt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Inte minst eftersom det är en långtgående konsekvens att förlora rätten till etableringsboende och mot bakgrund av den kritik som tidigare nämnts avseende Arbetsförmedlingens tillämpning av återkallelser.

Utredningen föreslår därför att den kommun som ansvarar för att ordna boende i enskilda fall ska få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgaranti för ungdomar återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Bestämmelserna om att rätten till etableringsboende i vissa fall kan upphöra i förtid ska i huvudsak införas i etableringsboendelagen

Bestämmelserna om att rätten till etableringsboende i vissa fall kan upphöra i förtid ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Utredningen bedömer dock inte att det är lämpligt att i lagen ange vilka arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av villkoren då dessa program regleras i förordningar. Av etableringsboendelagen ska därför endast följande framgå.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken
– den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program
– den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska dock inte få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

För att underlätta vid tillämpningen bör det i etableringsboendelagen även införas en upplysningsbestämmelse som tydliggör att lagens reglering av villkoren inte är uttömmande. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av villkoren i etableringsboendelagen.

Slutligen ska det framgå av etableringsboendeförordningen att de arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av villkoren i etableringsboendelagen är de program som regleras genom

– förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin
– förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar
– förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10.7 Ingen rätt till etableringsboende när boende ordnas med stöd av annan författning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

I avsnitt 10.2.2 lämnar utredningen förslag som innebär att anvisningskommunen inte ansvarar för att ordna ett etableringsboende om det följer av en annan författning att kommunen ansvarar för att ordna boende. Under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning ska den nyanlände följaktligen inte ha rätt till etableringsboende.

För vissa nyanlända innebär detta att de inte kommer att beröras av bestämmelserna om etableringsboende överhuvudtaget. Så kommer till exempel att vara fallet för ensamkommande barn och äldre som är placerade i familjehem respektive servicehem med stöd av SoL under de tre åren de annars skulle haft rätt till etableringsboende. Detsamma kommer att gälla för nyanlända som under de tre åren placeras i ett LSS-boende med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vissa nyanlända kommer i stället att ha rätt till etableringsboende under delar av treårsperioden. Så kan vara fallet för ett ensamkommande barn som hinner fylla 18 år inom tre år från mottagandet. Ett annat exempel är när en kommun ordnar ett boende på ett servicehem för att en nyanländ ska kunna sammanbo med sin make som har behov av ett sådant boende (se 4 kap. 1 c § SoL). Om maken avlider inom tre år från mottagandet kommer den nyanlände att ha rätt till etableringsboende under den tid som återstår.

Bestämmelsen om begränsningen av rätten till etableringsboende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10.8 Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Arbetsförmedlingen på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid i förekommande fall ska lämna följande uppgifter om den nyanlände:

- namn och person- eller samordningsnummer
- från och med vilken dag den nyanlände är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen
- skälen till att den nyanlände inte anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program trots att den nyanlände är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen
- vilket arbetsmarknadspolitiskt program den nyanlände anvisats till, omfattningen av anvisningen och under vilken tidsperiod den gäller
- om den nyanlände skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program och orsaken till utskrivningen
- om anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallats genom ett beslut som fått laga kraft och orsaken till återkallelsen.

I avsnitt 10.6 lämnas förslag som innebär att en anvisningskommun i vissa fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. För att avgöra om förutsättningarna för ett sådant beslut föreligger har kommunerna behov av att ta del av uppgifter från Arbetsförmedlingen. Utredningen har i avsnitt 12.1.2 bedömt att de uppgifter som kommunerna har behov av skyddas av sekretess. En sekretesskyddad uppgift kan lämnas ut till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning och utredningen föreslår därför att det ska följa av etableringsboendeförordningen att Arbetsförmedlingen på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska lämna ut de uppgifter kommunen behöver för att handlägga ärendet. Införandet av uppgiftsskyldigheter bör

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

inte leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Då utredningen bedömer att det är möjligt att förutse vilka uppgifter kommunerna kommer att ha behov av ska det av bestämmelsen därför uttryckligen framgå för vilka specifika uppgifter sekretessen bryts. Uppgiftsskyldigheten ska i den mån uppgifterna förekommer omfatta följande uppgifter om den nyanlände:

- namn och person- eller samordningsnummer[18]
- från och med vilken dag den nyanlände är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen[19]
- skälen till att den nyanlände inte anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program trots att den nyanlände är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen[20]
- vilket arbetsmarknadspolitiskt program den nyanlände anvisats till, omfattningen av anvisningen och under vilken tidsperiod den gäller[21]
- om den nyanlände skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program och orsaken till utskrivningen[22]
- om anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallats genom ett beslut som fått laga kraft och orsaken till återkallelsen.[23]

Som framgår av avsnitt 13.2.2 bedömer utredningen även att de personuppgifter som kommer att behandlas vid utlämnandet är känsliga då de kan innehålla uppgifter om hälsa. Att det uttryckligen framgår av bestämmelsen vilka uppgifter som ska lämnas ut medför således även att personuppgiftsbehandlingen blir mer förutsägbar för de nyanlända. I avsnitt 13.3 föreslår utredningen kompletterande ändringar i Arbetsförmedlingens registerförfattningar som bland

[18] Uppgifterna behövs för att identifiera den nyanlände.
[19] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.
[20] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.
[21] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände är anvisad till något av de tre aktuella programmen samt för att kommunen ska kunna avgöra när det finns behov av en ny kontroll av om den nyanlände uppfyller villkoren.
[22] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.
[23] Uppgifterna behövs för att avgöra om anvisningen till ett program återkallats till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

annat medför att Arbetsförmedling kan ge berörda handläggare direktåtkomst till uppgifterna.

Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 framgå av etableringsboendeförordningen.

10.9 Överklagande

Utredningens förslag: Av etableringsboendelagen ska framgå att kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer att en enskild är berättigad att få en civil rättighet prövad i domstol. Enligt Europadomstolens praxis utgör sociala förmåner sådana civila rättigheter som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta gäller inte endast ekonomiska stöd utan även en rätt att få en bostad tillhandahållen (Fazia Ali mot Storbritannien, s. 60). Utredningen bedömer därmed att en nyanländs rätt till etableringsboende kommer att utgöra en civil rättighet som omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige[24] och kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid kommer därmed att kunna överklagas. Av tydlighetsskäl bör detta dock även framgå av etableringsboendelagen.

Kommunala beslut överklagas antingen genom klagomål för laglighetsprövning enligt kommunallagen eller genom så kallade förvaltningsbesvär. En laglighetsprövning innebär enbart en kontroll av att beslutet har fattats i laga ordning och kan inte i materiell mening gynna den som överklagar. Vid förvaltningsbesvär prövar domstolen såväl beslutets laglighet som dess lämplighet och kan fatta ett nytt beslut med en annan innebörd. Jämfört med en laglighetsprövning innebär förvaltningsbesvär således ett större ingrepp i det kommunala självstyret. Då rätten till ett etableringsboende är av stor betydelse för den nyanlände anser utredningen att hänsynen

[24] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

till den enskildes rättssäkerhet väger tyngre än kommunernas intresse i detta fall. En prövning av kommunens beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska därmed ske genom förvaltningsbesvär.[25] Det krävs därför att detta framgår av etableringsboendelagen (jfr 13 kap. 3 § kommunallagen [2017:725]). Förslaget medför också att undantaget i 2 § förvaltningslagen (2017:900) inte kommer att vara tillämpligt vid handläggningen av ärenden om en nyanländs rätt till etableringsboende.

Av etableringsboendelagen ska därför framgå att kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid får överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

[25] Denna ordning gäller också vid socialnämndernas beslut om försörjningsstöd (16 kap. 3 § SoL).

11 Förslag om stöd, information och uppföljning

11.1 Kommuner ska erbjuda stöd i att söka bostad

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen ska få meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera kommunernas roll i att bidra till att nyanlända på egen hand ordnar ett långsiktigt boende efter att perioden med etableringsboende löper ut. Vidare framgår det av direktiven att nyanlända ska söka boende på den ordinarie bostadsmarknaden på samma villkor som andra kommuninvånare efter att perioden med rätt till etableringsboende löpt ut. För att möjliggöra detta är det viktigt att den nyanlände får stöd i hur den kan söka bostad. För att den nyanlände ska kunna ställa sig i bostadskön så snabbt som möjligt är det också viktigt att den nyanlände får tillgång till detta stöd snabbt efter mottagandet i kommunen. Detta kommer att öka chansen för den nyanlände att ha möjlighet att få ett hyreskontrakt efter att rätten till etableringsboende löpt ut. Det finns inte heller något som hindrar den nyanlände att flytta från etableringsboendet i förtid om den vill det och om det finns möjlighet till det.

Utredningen anser därför att kommunen ska ansvara för att ge detta stöd. En anledning till det är att det redan i dag är knappt hälften av kommunerna som erbjuder någon form av stöd gällande

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bostadssökande (se avsnitt 5.5). Kommunens stöd bör främst syfta till att hjälpa den nyanlände att söka bostad i anvisningskommunen, alternativ i närheten av anvisningskommunen, exempelvis inom samma funktionell analysregion.[1] Om den nyanlände själv uttrycker en tydlig vilja att flytta till andra kommuner bör den även få stöd i att söka bostad i andra kommuner.

Bestämmelsen om att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. I det avsnittet framgår även att en sådan bestämmelse kräver stöd i lag. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

11.2 Kommunerna ska informera om rätten till etableringsboende

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen ska få meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

Utredningens bedömning: Om det inte följer av de åtgärder som kommer att vidtas med anledning av skyddsgrundsförordningen att Migrationsverket ska informera nyanlända om rätten till etableringsboende bör etableringsboendeförordningen kompletteras med en bestämmelse om att Migrationsverket ska lämna sådan information i samband med anvisningen av nyanlända.

Enligt utredningens direktiv ska etableringsboendet villkoras med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhälls-

[1] En funktionell analysregion (FA-region) är en region inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser 2015).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

livet. Utredningen lämnar i avsnitt 10.6 förslag på hur etableringsboendet bör villkoras. För att förslaget ska ha avsedda effekter menar utredningen att det är av vikt att kommunerna informerar den nyanlände om att rätten till etableringsboende är villkorad. Nedan beskrivs argument för detta.

Hotet om förlorad rätt till etableringsboende kan ha en preventiv effekt. Det saknas kunskap om vad ett villkorat boende har för effekter på nyanländas etablering eller på arbetslösas övergång till sysselsättning. Utifrån denna bakgrund är det svårt att dra säkra slutsatser om hur ett villkorat etableringsboende kan främja integrationen, och hur en sådan effekt kan uppnås. Förslaget utgår därför från kunskap om krav på arbetssökande och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och andra ersättningssystem (se avsnitt 5.6). Som beskrivits i det avsnittet har sanktionerna inom den sanktionstrappa som tillämpas vid misskötsel två olika effekter. Dels en handlingskorrigerande effekt som innebär att den arbetssökande som har fått en sanktion undviker att upprepa sin misskötsel för att slippa få ytterligare en sanktion. Dels en indirekt avskräckande effekt som innebär att den arbetssökande avskräcks från att missköta sig om han eller hon upplever att risken för att få en sanktion är stor. Forskningen visar att denna effekt påverkar en betydligt bredare grupp än bara de som faktiskt drabbas av en sanktion.

Till skillnad från sanktionerna inom sanktionstrappan som är av tidsbegränsad karaktär kan en villkorad rätt till etableringsboende inte förväntas ha någon handlingskorrigerande effekt. Det förefaller svårt att på motsvarande sätt som inom sanktionssystemet trappa upp sanktioner som avser boendet. Det vore exempelvis inte rimligt att frånta den nyanlände rätten till boendet under en viss tid eller att minska på omfattningen av boendet. Det innebär att när rätten till etableringsboende väl har upphört så har den nyanlände inte längre möjlighet att ändra sitt beteende och sedan återfå rätten till etableringsboende.

Det kan därför antas att det främst är den avskräckande effekten om att förlora rätten till sitt etableringsboende som kan påverka den nyanländes beteende och möjlighet till etablering i arbets- och samhällslivet. Som beskrivits i avsnitt 5.6 finns det stöd i forskning för att den avskräckande effekten om en sanktion har en betydande effekt på de arbetssökandes tid för att komma i arbete. Samtidigt kan inte forskningsresultat gällande denna effekt antas vara direkt

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

överförbara på hotet om att förlora rätten till sitt etableringsboende, som är en betydlig mer långtgående konsekvens. Den avskräckande effekten som kan uppnås av en villkorad rätt till etableringsboende behöver även sättas i relation till de redan existerande effekter som finns inom det nuvarande sanktionssystemet, samt utifrån den redan existerande risken för att få ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallat.

Utredningen konstaterar sammantaget att ett villkorat etableringsboende kan ha en effekt på de nyanländas etablering, utöver effekterna från de sanktionsmöjligheter som redan finns, men att det är osäkert hur stor den ytterligare effekten kan bli. För att en sådan preventiv effekt ska uppnås är det dock av stor vikt att kommunen och Migrationsverket informerar den nyanlände om vilka villkor som gäller för att behålla rätten till etableringsboende. Utan denna information kan effekten av ett villkorat etableringsboende antas vara mindre. För att denna information ska få så stor effekt som möjligt är det viktigt att den nyanlände får denna information snabbt.

Det bör även framhållas att de nyanlända inte endast bör informeras om villkoren för att behålla rätten till etableringsboende. De nyanlända kommer även att ha behov av att få information om övriga bestämmelser kopplade till rätten till etableringsboende. Detta gäller till exempel tidsbegränsningen av rätten till etableringsboende (se avsnitt 10.3), möjligheten att under en period ordna ett boende på egen hand utan att rätten till etableringsboende påverkas och att det i vissa fall krävs att kommunen får information två månader innan den nyanlände önskar nyttja rätten till etableringsboende (se avsnitt 10.4). Om kommunen under en period ordnar ett boende med stöd av en annan författning (se avsnitt 10.2.2 och 10.7) bör kommunen också informera den nyanlände om vad som krävs för att rätten till etableringsboende ska kunna nyttjas när en placering i till exempel ett familjehem upphör.

I detta sammanhang noterar utredningen dock att det av den nyligen antagna skyddsgrundsförordnigen följer att behöriga myndigheter ska lämna viss information till personer som beviljats internationellt skydd (artikel 22). Information ska bland annat lämnas om tillgängliga system för subventionerade bostäder och krav på bosättning inom ramen för utplaceringspraxis (bilaga I II i). Bestämmelserna i skyddsgrundsförordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 och det är ännu inte beslutat vilken myndighet som

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ska ansvara för att tillhandahålla informationen. Regeringskansliet har gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till bland annat skyddsgrundsförordningen (Ju 2024:E).[2]

EU-förordningar är direkt tillämpliga och skyldigheter som följer direkt av skyddsgrundsförordningen ska därför inte regleras även i nationell rätt. Eftersom det inte kan uteslutas att Migrationsverket ges ansvar för att tillhandhålla den information som ska lämnas enligt förordningen, och då det inte heller kan uteslutas att de uppgifter som ska lämnas innefattar information om rätten till etableringsboende föreslår utredningen därför inte någon informationsskyldighet för Migrationsverket. Om det inte följer av de åtgärder som kommer att vidtas med anledning skyddsgrundsförordningen att Migrationsverket ska informera nyanlända om rätten till etableringsboende bedömer utredningen dock att etableringsboendeförordningen bör kompletteras med en bestämmelse om att Migrationsverket ska lämna sådan information i samband med anvisningen av nyanlända.

Bestämmelsen om att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. I det avsnittet framgår även att en sådan bestämmelse kräver stöd i lag. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

[2] Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

11.3 Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende

Utredningens förslag: Det ska framgå av förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare att Länsstyrelsen ska följa upp organisering och genomförande av kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende, erbjuda stöd i att söka bostad och informera om rätten till etableringsboende för personer som omfattas av etableringsboendelagen.

11.3.1 Nuvarande ordning

Enligt 10 § förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska länsstyrelsen på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av bosättningslagen. Länsstyrelsen ska även följa upp organisering och genomförande av insatser för dessa personer.

11.3.2 Länsstyrelsernas uppföljningsskyldighet ska utökas

Enligt utredningens direktiv ska det nya bosättningssystemet skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande i kommunerna. För att få en bild av om etableringsboendelagen uppnår dessa målsättningar är det viktigt att systemet följs upp. Tidigare erfarenheter har visat att tillämpningen av regelverk för bosättning har varierat på lokal och regional nivå (se avsnitt 5.4.3).

Det är därmed fortsatt viktigt att det finns kunskap om hur arbetet med bosättning av nyanlända genomförs. Det är också viktigt att denna kunskap fortsatt finns på regional och lokal nivå. Länsstyrelsernas nuvarande skyldighet att följa dessa frågor bör därför behållas med den ändringen att hänvisningen till bosättningslagen ersätts med en hänvisning till etableringsboendelagen (ett sådant förslag lämnas i avsnitt 16 där även övriga följdändringar diskuteras). Utredningen anser dock att det bör säkerställas att den uppföljning länsstyrelserna gör täcker in de aspekter i kommuner-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

nas arbete som är kopplade till ansvaret för att under tre år ordna etableringsboende, möjligheten att besluta om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid samt förekomsten av aktiv medverkan till bosättning i en annan kommun. I den nuvarande bestämmelsen ska därför anges att länsstyrelsen även ska följa upp organisering och genomförande av kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende, erbjuda stöd i att söka bostad och informera om rätten till etableringsboende för personer som omfattas av etableringsboendelagen. Utredningen anser även att det är viktigt att det finns en samlad bild av arbetet på nationell nivå och bedömer därför att en länsstyrelse, på samma sätt som i dag, bör få i uppdrag att lämna en samlad redovisning på nationell nivå.

Särskilt om aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

En del kommuner arbetar aktivt för att nyanlända ska bosätta sig utanför den egna kommunen, ibland utan att det initierats från den nyanlände och ibland mot dennes vilja (se avsnitt 5.5.1). Givet dessa kommuners nuvarande praxis är det troligt att vissa kommuner kommer att fortsätta agera på detta sätt.

Om en anvisningskommun aktivt skulle medverka till att nyanlända bosätter sig i andra kommuner utan att personerna själva uttryckt en tydlig vilja att flytta skulle det underminera intentionen med etableringsboendelagen. Skulle den aktiva medverkan ske inom de tre åren den nyanlände har rätt till etableringsboende skulle kommunen även kringgå sitt ansvar för att ordna ett etableringsboende för den nyanlände. Fördelningsmodellens positiva effekter skulle då motverkas. Detta eftersom studier visar att aktiv medverkan till bosättning i annan kommun medför att de nyanlända i huvudsak flyttar från kommuner med relativt goda förutsättningar för integration till kommuner med sämre förutsättningar (se avsnitt 5.5.1). Konsekvensen skulle således bli sämre förutsättningar för integration. Ytterligare en konsekvens skulle bli att intentionen med förslaget om önskemålsförfarandet inte skulle uppnås. Önskemålsförfarandet syftar till att säkerställa att omfördelningar sker på premissen att en kommun vill ta emot fler och en annan färre. Om en kommun aktivt skulle medverka till att nyanlända

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

flyttar till andra kommuner skulle denna premiss frångås och intentionen med önskemålsförfarandet skulle således undermineras.

I praktiken kan det bli svårt för länsstyrelserna att skilja på situationer när kommunen aktivt medverkar till bosättning i en annan kommun och situationer när kommuner endast erbjuder stöd i att söka bostad i enlighet med förslaget i avsnitt 11.1. En avgörande skillnad mellan dessa situationer är dock huruvida den enskilda själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta till en annan kommun.

Fortsatt samverkan mellan länsstyrelserna och Boverket

Länsstyrelserna har i dag i uppdrag att analysera bostadsmarknaden på regional nivå. Boverket ska stödja länsstyrelserna i detta arbete och sammanställa en rapport på nationell nivå (2 och 3 §§ förordningen [2011:1160] om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar). Analyserna har bland annat omfattat kommunernas förutsättningar för att ordna boende för nyanlända.[3] Analyser som görs inom ramen för uppdragen ovan bör kunna utvecklas så att de även kan bidra till att uppfylla den föreslagna utökade uppföljningsskyldigheten för länsstyrelserna. Utredningen anser således inte att Boverkets uppdrag behöver ändras, men att det är viktigt att länsstyrelserna och Boverket fortsätter att samverka angående dessa frågor.

[3] Se bland annat Regionala bostadsmarknadsanalyser 2021, 2022, 2023 och 2024 (Boverket 2024e).

12 Sekretess

I detta avsnitt redogör utredningen för befintliga sekretessbestämmelser och analyserar behovet av kompletterande bestämmelser.

I Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) finns bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och som reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretessen är i normala fall reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

I OSL finns även sekretessbrytande bestämmelser som innebär att det i vissa fall är möjligt att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till enskilda och andra myndigheter (10 kap. OSL).

12.1 Befintliga sekretessbestämmelser för uppgifter som lämnas ut eller tas emot

För flera av de uppgifter som enligt utredningens förslag ska eller får lämnas ut från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunala nämnder gäller sekretess såväl hos den utlämnande som den mottagande myndigheten.

Befintliga sekretessbestämmelser som kan aktualiseras är:

– 21 kap. 5 § OSL, sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

- 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL, sekretess gäller inom verksamhet hos kommunal invandrarbyrå för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
- 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL, sekretess gäller i ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
- 26 kap. 11 § första stycket OSL, sekretess gäller i ärende om kommunal bostadsförmedling för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.
- 26 kap. 11 § andra stycket OSL, i kommunal bostadsuthyrningsverksamhet gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.
- 28 kap. 11 § OSL, i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.
- 37 kap. 1 § OSL, sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
- 37 kap. 3 § OSL, sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser medverkan till bosättning för flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

12.1.1 Uppgifter som lämnas av Migrationsverket

I avsnitt 9.8.2 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket ska lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände till den ansvariga myndigheten i den kommun som anvisats. I det avsnittet föreslår utredningen även att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall ska lämna uppgift om när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende. I avsnitt 9.9.3 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket ska underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL omfattas av etableringslagen.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 3 § OSL.
– 21 kap. 5 § OSL.
– 26 kap. 1 § OSL.
– 37 kap. 1 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

12.1.2 Uppgifter som lämnas av Arbetsförmedlingen

I avsnitt 9.9.3 lämnar utredningen förslag som innebär att Arbetsförmedlingen i vissa fall ska lämna en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning till Migrationsverket.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelse kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

I avsnitt 10.8 lämnar utredningen förslag som innebär att Arbetsförmedlingen på begäran av den ansvariga myndigheten i den kommun som anvisats bland annat ska lämna de uppgifter om en nyanländ

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

som kommunen behöver för att avgöra om den nyanlände är anvisad till vissa arbetsmarknadspolitiska program eller har godtagbara skäl för att inte vara anvisad.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelse kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 28 kap. 11 § OSL.

12.1.3 Uppgifter som lämnas av kommuner

I avsnitt 10.8 lämnas förslag som innebär att kommunerna kan begära att få ta del av vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen. Vid en sådan begäran kommer kommunerna att vara tvungna att dela uppgifter som rör nyanlända som har rätt till etableringsboende.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelse kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.
– 26 kap. 11 § första och andra styckena OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

Eventuellt kan även 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL vara tillämplig. Enligt bestämmelsen räknas verksamhet vid kommunal invandrarbyrå till socialtjänst. Denna benämning används inte längre i den kommunala verksamheten. Av äldre förarbeten framgår att en kommunal invandrarbyrå var en frivillig kommunal serviceinrättning med uppgift att dels hjälpa invandrare till rätta i samhället, dels informera olika kommunala förvaltningar och kommuninvånare om invandrarnas bakgrund, språk och kultur (SOU 1999:109, s. 38). En kommunal verksamhet som ansvarar för att bistå nyanlända i deras etablering och besluta om rätten till etableringsboende kan därmed eventuellt omfattas av bestämmelsen även om benämningen på verksamheten numera är en annan.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

12.2 Sekretessbrytande bestämmelser

Enligt 10 kap. 28 § OSL får en sekretesskyddad uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att uppgiftsskyldigheten har en viss konkretion. Den kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 del A, s. 322). De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i etableringsboendeförordningen medför således att sekretesskyddade uppgifter kan lämnas till de andra myndigheterna med stöd av 10 kap. 28 § OSL.

Införandet av uppgiftsskyldigheter bör inte leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Bestämmelserna har därför antingen avgränsats så att endast de uppgifter som behövs i ett visst avseende får lämnas, eller genom att det uttryckligen framgår för vilken specifik uppgift sekretessen bryts. Det förra gäller uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 12 § etableringsboendeförordningen och det senare gäller de uppgifter som får lämnas enligt 3 kap. 2, 3 och 13 §§ och 4 kap. 3 § etableringsboendeförordnigen. Uppgifter som inte omfattas av dessa bestämmelser får därmed inte lämnas ut utan en föregående sekretessprövning.

12.3 Det behövs inga kompletterande sekretessbestämmelser

Utredningens bedömning: Det föreligger inget behov av kompletterande sekretessbestämmelser för de uppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas till kommuner, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

När en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL).

Någon allmän bestämmelse om sekundär sekretess finns inte i OSL, och i normalfallet ska sekretessbehovet därmed tillgodoses genom de primära sekretessbestämmelser som är tillämpliga på den verksamhet den mottagande myndigheten bedriver. Att sekretessen hos den mottagande myndigheten ibland är något svagare än hos den utlämnande myndigheten har ansetts spela en mycket liten roll i praktiken. I de fall eventuella luckor i sekretesskyddet leder till praktiska olägenheter är det i första hand de primära reglerna som bör justeras (prop. 1979/80: 2 del A, s. 76 f.).

Det finns därmed anledning att redogöra för vilka sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga vid de mottagande myndigheterna. Av den nedanstående sammanställningen följer att det inte föreligger några luckor i sekretesskyddet. Sekretessen hos den mottagande myndigheten kan dock i vissa fall vara svagare än hos den utlämnande myndigheten. Det gäller de uppgifter som lämnas till Arbetsförmedlingen då ett rakt skaderekvisit gäller för samtliga sekretessbestämmelser som utredningen bedömer kan vara tillämpliga vid den myndigheten. För de uppgifter som tas emot av Arbetsförmedlingen kommer det därmed att råda en presumtion om offentlighet samtidigt som det kan råda en presumtion om sekretess för samma uppgift hos den utlämnande myndigheten.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därmed inte att det föreligger behov av kompletterande sekretessbestämmelser för de uppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas till kommuner, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

12.3.1 Uppgifter som lämnats till kommuner

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid den ansvariga nämnd i kommunen som tar emot uppgifter från Migrationsverket enligt 3 kap. 12 och 13 §§ etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 3 § OSL.

– 21 kap. 5 § OSL.

– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– 26 kap. 11 § första och andra styckena OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

Eventuellt kan även 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL vara tillämplig (se ovan).

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid den ansvariga nämnd som tar emot uppgifter från Arbetsförmedlingen enligt 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.
– 26 kap. 11 § andra stycket OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

Eventuellt kan även 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL vara tillämplig (se ovan).

Eventuellt kan även 28 kap. 11 § OSL vara tillämplig. Den bestämmelsen omfattar hela den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inklusive ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (prop. 2021/22:216, s. 96 f.). Genom utredningens förslag kan vissa nyanlända förlora sin rätt till etableringsboende om de inte deltar i bland annat etableringsprogrammet. Rätten till ett etableringsboende utgör därmed, på motsvarande sätt som rätten till ersättning för deltagande, ett incitament för att delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

12.3.2 Uppgifter som lämnats till Arbetsförmedlingen

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid Arbetsförmedlingen vid mottagande av uppgifter från Migrationsverket och kommuner enligt 3 kap. 2 § respektive 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 28 kap. 11 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

12.3.3 Uppgifter som lämnats till Migrationsverket

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid Migrationsverket vid mottagande av uppgifter från Arbetsförmedlingen enligt 3 kap. 3 § etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.
– 37 kap. 1 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

13 Behandling av personuppgifter

I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Därutöver regleras rätten till skydd av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt men i vissa delar är bestämmelserna utformade på ett sådant sätt att de ger ett utrymme för, eller förutsätter, kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser. En medlemsstat har därmed ett handlingsutrymme att i viss utsträckning anta kompletterande bestämmelser för att anpassa tillämpningen av förordningen till den nationella kontexten.

Generella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen återfinns i dataskyddslagen och kompletteringsförordningen. Utöver bestämmelserna i dataskyddslagen finns i svensk rätt kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i ett stort antal sektorsspecifika registerförfattningar och särskilda informationshanteringsförfattningar. Sådana särskilda författningar har antagits på områden där det är nödvändigt för myndigheter att behandla uppgifter om ett stort antal registrerade och med ett särskilt känsligt innehåll.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

13.1 Vilka personuppgifter kommer att behandlas?

Med personuppgift avses varje uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det att personuppgifterna behandlas. Med behandling avses bland annat insamling, användning, utlämning genom överföring, spridning eller hållande på annat sätt. För att förordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1, 4.1 och 4.2 i dataskyddsförordningen).

Utredningen bedömer att utredningens förslag medför att personuppgifter kommer att vara föremål för behandling i dataskyddsförordningens mening i följande fall:

- Vid Migrationsverkets överföring av uppgifter till Arbetsförmedlingen enligt 3 kap. 2 § etableringsboendeförordningen.
- Vid Arbetsförmedlingens kartläggning och överföring av uppgifter till Migrationsverket enligt 3 kap. 3 § etableringsboendeförordningen.
- Vid Migrationsverkets beslut om anvisning och överföring av uppgifter till kommunerna enligt 3 kap. 5, 12 och 13 §§ etableringsboendeförordningen.
- Vid kommunernas mottagande av nyanlända enligt 7 § etableringsboendelagen.
- Vid kommunernas kontroll av om det föreligger skäl att besluta om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § etableringsboendelagen.
- Vid kommunernas beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § etableringsboendelagen.
- Vid Arbetsförmedlingens överföring av uppgifter till kommunerna enligt 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

13.2 Rättslig grund och behandling av känsliga personuppgifter

Utredningens förslag: Det ska framgå av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att Arbetsförmedlingen ska få behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

- Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen om etableringsboende för vissa nyanlända,
- kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Följande bestämmelser ska framgå av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Vid tillhandahållande av information till Migrationsverket ska följande personuppgifter få behandlas:

- namn, dossiernummer, individnummer och person- eller samordningsnummer,
- uppgifter om den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, andra kompetenser, samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet,
- uppgifter om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning.

Vid tillhandahållande av information till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska sådana personuppgifter få behandlas som omfattas av Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Utredningens bedömning: Det behövs inga andra författningsändringar för att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunerna ska kunna behandla personuppgifter i enlighet med utredningens förslag.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Den behandling av känsliga personuppgifter som kan komma att ske inom ramen för utredningens förslag är förenlig med dataskyddsförordningen.

För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs det att den sker med stöd av någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6 i dataskyddsförordningen. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och viss behandling kan därmed omfattas av mer än en rättslig grund. I normalfallet sker myndigheternas personuppgiftsbehandling med stöd av artikel 6.1 första stycket c (*rättslig förpliktelse*) och artikel 6.1 första stycket e (*uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning*). Vid behandling av känsliga personuppgifter måste därutöver särskilda krav vara uppfyllda (artikel 9 i dataskyddsförordningen).

13.2.1 Rättslig grund

Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling som aktualiseras i de flesta fall kan ske med stöd av artikel 6.1 första stycket c i dataskyddsförordningen (*rättslig förpliktelse*). Av de föreslagna bestämmelserna följer att Migrationsverket ska besluta om anvisningar och att kommunerna ska ta emot de nyanlända och ansvara för att ordna boendet. Det följer vidare att Migrationsverket ska informera Arbetsförmedling om vissa kvotflyktingar och att Arbetsförmedlingen ska genomföra kartläggningar och i vissa fall lämna rekommendationer till Migrationsverket. Vid fullgörandet av dessa skyldigheter är det nödvändigt att behandla personuppgifter. Då fullgörandet av den rättsliga förpliktelsen i praktiken förutsätter att personuppgifter behandlas bedömer utredningen att syftet med behandlingen, i enlighet med artikel 6.3 andra stycket första meningen i dataskyddsförordningen, är fastställt i den rättsliga grunden (jfr SOU 2017:39, s. 114 f. samt 2 kap. 1 § dataskyddslagen).

För Migrationsverkets del finns även rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen i utlänningsdatalagen (2016:27). Enligt den lagen får Migrationsverket behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlän-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningar (11 § 1 och 3). Migrationsverket får även behandla sådana personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning (13 § första stycket 2).

Även för Arbetsförmedlingens del finns det visst stöd för personuppgiftsbehandlingen i en registerförfattning. Enligt 4 § 1 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om det är nödvändigt för handläggning av ärenden. Utredningen bedömer dock att Arbetsförmedlingens nya uppgift att genomföra kartläggning av nyanlända redan innan de är inskrivna som arbetssökande inte omfattas av begreppet arbetsmarknadspolitisk verksamhet. I författningskommentaren anges att vad som avses med arbetsmarknadspolitisk verksamhet framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (prop. 2001/02:144, s. 50). I den förordningen omnämns av förklarliga skäl inte kartläggningar som syftar till att påverka valet av anvisningskommun. För Arbetsförmedlingens del kommer den personuppgiftsbehandling som krävs vid kartläggningen av den nyanlände därmed att ske med stöd av enbart den rättsliga förpliktelsen i etableringsboendeförordningen.

I 5 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns det dock även så kallade sekundära ändamålsbestämmelser avseende tillhandahållande av uppgifter till andra. Enligt första stycket i den bestämmelsen får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom ett antal i punktform uppräknade myndigheters och andra aktörers verksamhet. Av andra stycket framgår att Arbetsförmedlingen bland annat får behandla personuppgifter även för att tillhandahålla information till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning. I den befintliga ändamålsbestämmelsen finns det således stöd för det uppgiftslämnande som ska ske från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket respektive till kommunerna. Regleringen för Arbetsförmedlingens personuppgiftsbehandling är dock uppbyggd så att det utlämnande som följer av uppräkningen i ändamålsbestämmelsen i 5 § första stycket avgränsas genom närmare bestämmelser i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Ett utlämnande till en myndighet som regleras i 5 § första stycket i lagen begränsas således i tillhörande förordning i fråga om vilka slags uppgifter utlämnandet rör. Utredningen anser att denna systematik bör behållas och att 5 § första stycket därmed bör ändras trots att det föreslagna uppgiftslämnandet har stöd i det andra stycket. Uppräkningen i 5 § första stycket ska därför tillföras två nya punkter. Av dessa punkter ska framgå att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

– Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen om etableringsboende för vissa nyanlända,
– kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Nedan lämnar utredningen förslag om ändringar i den tillhörande förordningen som innebär en begränsning av vilka uppgifter som får lämnas.

När det gäller kommunernas kontroll av om det föreligger skäl att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid föreligger inte någon rättslig förpliktelse. Utredningen bedömer dock att kontrollen utgör en uppgift av allmänt intresse och att den behandling av personuppgifter som sker hos kommunerna vid denna kontroll därmed kan ske med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 första stycket e i dataskyddsförordningen (*uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning*). Begreppet allmänt intresse definieras inte i dataskyddsförordningen men rent språkligt har det ansetts avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse (prop. 2017/18:105, s. 55). För att myndigheternas verksamhet ska kunna fungera har regeringen ansett att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse samt att alla uppgifter en kommun bedriver inom ramen för sin befogenhet utgör ett allmänt intresse (prop. 2017/18:105, s. 55 f.). Även när det gäller den rättsliga grunden *uppgift av allmänt intresse* gäller att uppgiften ska vara fastställd i unionsrätten eller den nationella rätten (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Detta framgår även av upplysnings-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bestämmelsen i 2 kap. 2 § dataskyddslagen enligt vilken personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 första stycket e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Det är uppgiften av allmänt intresse som ska ha stöd i rättsordningen, själva behandlingen av personuppgifter behöver inte vara reglerad.

Av skäl 41 i dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den. Regeringen har anfört att vad som krävs i fråga om den rättsliga grundens tydlighet och precision får bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär (prop. 2017/18:105, s. 51). En allmänt hållen rättslig grund är tillräckligt vid behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten. Vid behandling av känsliga uppgifter krävs emellertid en mer precis grund som gör det möjligt att förutse intrånget.

När det gäller de personuppgifter som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen kommer att behandla med stöd av 3 kap. 3 och 4 §§ etableringsboendeförordningen bedömer utredningen inte att några känsliga personuppgifter kommer att behandlas. Utredningen bedömer därmed att bestämmelserna utgör en tillräckligt tydlig och precis rättslig grund. Som framgår ovan har utredningen dock valt att behålla den systematik med sekundära ändamålsbestämmelser som finns i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I enlighet med den systematiken bör även den tillhörande förordningen kompletteras. Av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska därför följa att för tillhandahållande av information till Migrationsverket enligt lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

– namn, dossiernummer, individnummer och person- eller samordningsnummer,
– uppgifter om den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, andra kompetenser, samt behov av utbild-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet,

– uppgifter om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning.

När det gäller de personuppgifter som Migrationsverket och anvisningskommunen kommer att behandla med stöd av 3 kap. 12 och 13 §§ etableringsboendeförordningen kan det förekomma känsliga personuppgifter om hälsa (se nedan). Utredningen har därför övervägt att reglera vilka personuppgifter som ett bosättningsunderlag får innehålla. Bedömningen är dock att det är svårt att förutse vilka olika behov av information som kommer att finnas i enskilda fall, och att det därför finns skäl att behålla en bestämmelse som överlåter behovsbedömningen till Migrationsverket. Utredningen har dock valt att precisera den nuvarande upplysningsbestämmelsen i syfte att tydliggöra att det endast är uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen (se avsnitt 9.8.2).

Även när det gäller de personuppgifter som Arbetsförmedlingen och anvisningskommunen kommer att behandla med stöd av 14 § etableringsboendelagen och 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen kan det förekomma känsliga personuppgifter om hälsa (se nedan). I detta fall är det möjligt att förutse vilka uppgifter som behöver behandlas och därmed också möjligt att öka förutsebarheten för de nyanlända som berörs av bestämmelserna. Utredningen har därför valt att i den bestämmelse som reglerar Arbetsförmedlings uppgiftsskyldighet ange vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten (se avsnitt 10.8). Det följer även av systematiken i Arbetsförmedlingens registerförfattningar att de sekundära ändamålsbestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten på förordningsnivå kompletteras med bestämmelser som begränsar vilka uppgifter som får behandlas. Av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska därför följa att för tillhandahållande av information till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får sådana personuppgifter behandlas som omfattas av Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

13.2.2 Behandling av känsliga uppgifter

Av skäl 51 i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana personuppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen följer att behandling av bland annat uppgifter om ras eller etniskt ursprung och hälsa ska vara förbjuden.

Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i enlighet med utredningens förslag rör i de flesta fall mindre känsliga uppgifter som namn, samordningsnummer, uppehållstillstånd och utbildning. Utredningen bedömer inte heller att uppgifter om ras eller etniskt ursprung kommer att behandlas då regeringen ansett att en personuppgift om medborgarskap eller en personuppgift om nationalitet eller ursprungsland inte avslöjar vare sig ras eller etniskt ursprung (prop. 2001/02:144, s. 41; prop. 2009/10:85, s. 325). Däremot bedömer utredningen att uppgifter om hälsa kommer att behandlas. Det kan till exempel finnas skäl för Migrationsverket att överföra uppgifter om en nyanländs särskilda behov och hälsotillstånd till en anvisningskommun om uppgiften krävs för att kommunen ska kunna förbereda ett anpassat boende för den nyanlände. Uppgifter om hälsa kan även komma att behandlas inom ramen för kommunernas handläggning av ärenden rörande rätten till etableringsboende då en nyanländ som är sjukskriven inte kommer att anvisas till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I artikel 9.2 i dataskyddsförordningen finns vissa undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter. Utredningen bedömer att den behandling av personuppgifter om hälsa som kan komma att ske faller under undantaget i artikel 9.2 g. Av bestämmelsen följer att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett *viktigt allmänt intresse*. För att detta undantag ska vara tillämpligt krävs det att behandlingen har ett rättsligt stöd i nationell rätt eller i unionsrätten vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet. Enligt regeringens bedömning innebär detta att den rättsliga grunden för behandlingen typiskt sett kommer att vara någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e i dataskyddsförordningen, det vill säga en rättslig förpliktelse

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

eller en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105, s. 84).

Dataskyddsförordningen innehåller ingen definition av begreppet viktigt allmänt intresse och det framgår inte heller vad som skiljer ett viktigt allmänt intresse från ett allmänt intresse. Även om det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett viktigt allmänt intresse har regeringen bedömt att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. När det gäller myndigheters behandling måste det enligt regeringens mening också anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105, s. 83). Av 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen följer också att en myndighet får behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Dataskyddslagen är dock subsidiär och för Migrationsverket har möjligheten att behandla känsliga personuppgifter begränsats genom 14 § första stycket utlänningsdatalagen. Av denna bestämmelse följer att Migrationsverket vid utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlänningar endast får behandla känsliga uppgifter om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Syftet med begränsningen att behandlingen ska vara absolut nödvändig är att markera att behandlingen av känsliga personuppgifter bör ske med försiktighet och aldrig slentrianmässigt. Rekvisitet innebär emellertid inte att känsliga personuppgifter endast får behandlas i undantagsfall. Genom rekvisitet markeras dock att behandling ska ske med restriktivitet och att behovet av att behandla den känsliga personuppgiften ska prövas noga i det enskilda ärendet (prop. 2015/16:65, s. 81).

För att undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen ska vara tillämpligt krävs det slutligen att gällande rätt innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades rättigheter. I många fall kan existerande sekretessreglering till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden utgöra en tillräcklig skyddsåtgärd (prop. 2017/18:105, s. 89). Som framgår i avsnitt 12 bedömer utredningen också att de person-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

uppgifter som kommer att behandlas skyddas av sekretess. Därutöver gäller särskilda sökbegränsningar för de känsliga personuppgifter som kommer att behandlas (se 3 § andra stycket dataskyddslagen respektive 17 § första stycket utlänningsdatalagen).

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen därmed att undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är tillämpligt på den behandling av känsliga personuppgifter som kan komma att ske inom ramen för utredningens förslag.

13.3 Kompletterande bestämmelser om hur personuppgifter från Arbetsförmedlingen får lämnas

Utredningens förslag: Det ska framgå av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att

- en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid
- en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Det ska framgå av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att

- de personuppgifter som Arbetsförmedlingen får tillhandahålla till Migrationsverket och till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling
- Migrationsverket och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till de personuppgifter Arbetsförmed-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

lingen får tillhandahålla. För en kommunal nämnds direktåtkomst ska dock krävas att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Arbetsförmedlingens registerförfattningar reglerar även formerna för utlämnandet av uppgifterna. I lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns dels bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling, dels bestämmelser som begränsar utlämnandet genom direktåtkomst.

Ett utlämnande på ett medium för automatiserad behandling kan med dagens teknik ske exempelvis genom e-post, på ett USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat. Till skillnad från direktåtkomst innebär ett utlämnande på medium för automatiserad behandling att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall tar ställning till om och vilka uppgifter som kan lämnas ut.

En utredning har fått i uppdrag att bland annat lämna förslag på en ny och ändamålsenlig dataskyddsreglering för Arbetsförmedlingen, med mer flexibla bestämmelser som är anpassade till myndighetens nuvarande behov och den tekniska utvecklingen (dir. 2023:65). Regleringen av formerna för Arbetsförmedlingens utlämnande av uppgifter kan således komma att bli mer flexibel. Utredningen anser dock att Arbetsförmedlingen redan vid tillämpningen av det nuvarande regelverket bör ges möjlighet att avgöra vilken som är den lämpligaste formen för utlämnande till Migrationsverket och de kommunala nämnderna.

Enligt förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer också redan i dag att vissa uppgifter får lämnas ut på ett medium för elektronisk behandling till Migrationsverket och socialnämnderna (12 a och 13 b §§). Det följer vidare att Migrationsverket och en socialnämnd får ha direktåtkomst till vissa uppgifter (16 § fjärde och femte styckena). För en socialnämnds direktåtkomst krävs dock att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

är aktuella i ärenden hos nämnden. Den kommunala nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid har på samma sätt som en socialnämnd endast behov av uppgifter som avser personer som är aktuella i ett ärende i den nämnden. Möjligheten till direktåtkomst för de kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid bör sålunda begränsas av samma skäl som anfördes avseende socialnämnderna (se prop. 2007/08:160, s. 150).

För det informationsutbyte som sker mellan socialnämnder och berörda myndigheter inom ramen för handläggningen av ärenden om socialt bistånd har en särskild digital tjänst kallad SSBTEK[1] tagits fram. SSBTEK bygger på samverkan mellan statliga myndigheter och organisationer samt SKR. SKR samordnar förvaltning och utveckling av tjänsten tillsammans med övriga parter, och Försäkringskassan sköter den tekniska driften. Utredningens förslag medför att SSBTEK, om parterna så önskar, kan utökas till att även omfatta de uppgifter de kommunala nämnderna behöver för att fatta beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. Utredningen bedömer att en sådan ordning skulle kunna leda till effektivitetsvinster för såväl de kommunala nämnder som får till uppgift att kontrollera om de nyanlända uppfyller villkoren för fortsatt rätt till etableringsboende som för Arbetsförmedlingen.

Utredningen föreslår därför att de personuppgifter som Arbetsförmedlingen får tillhandahålla till Migrationsverket och till en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling. Migrationsverket och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska dessutom få ha direktåtkomst till de personuppgifter Arbetsförmedlingen får tillhandahålla. För en kommunal nämnds direktåtkomst ska dock krävas att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

[1] SSBTEK står för SammanSatt BasTjänst för EKonomiskt bistånd.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Det ska därför framgå av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att

– en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid
– en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska därför framgå att

– de personuppgifter som Arbetsförmedlingen får tillhandahålla till Migrationsverket och till en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling
– Migrationsverket och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till de personuppgifter Arbetsförmedlingen får tillhandahålla. För en kommunal nämnds direktåtkomst ska dock krävas att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

13.4 Intrånget i den personliga integriteten är motiverat och proportionerligt

Utredningens bedömning: Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Utredningens förslag innebär att personuppgifter kommer att delas mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, mellan Migrationsverket och kommunala nämnder och mellan Arbetsförmedlingen

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

och kommunala nämnder. I flera fall innebär förslagen att personuppgifterna kommer att få en större spridning då myndigheterna kommer att få tillgång till personuppgifter som de tidigare inte haft tillgång till. Utbytet av uppgifterna och behandlingen av dessa kommer vidare att ske utan den enskildes samtycke. Förslagen omfattar vissa känsliga personuppgifter (se avsnitt 13.2.2) och uppgifter som i flera fall omfattas av sekretess (se avsnitt 12). Sammantaget innebär detta att förslagen inskränker skyddet för den personliga integriteten.

Nationella lagstiftningsåtgärder som ger stöd för behandling av personuppgifter måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen (artiklarna 8 och 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt skäl 4 dataskyddsförordningen). Av EU-domstolens praxis följer vidare att inskränkningar i skyddet av personuppgifter ska begränsas till vad som är strikt nödvändigt och att den nationella lagstiftningen ska innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen (Dom C-311/18, punkt 176). Det finns därför anledning att pröva om det integritetsintrång som följer av utredningens förslag är motiverat av det eftersträvade målet, om det finns alternativa – mindre ingripande åtgärder – som skulle kunna uppnå samma syfte, eller om det behövs ytterligare skyddsåtgärder för att garantera proportionaliteten.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att omfattningen av integrationsintrånget är begränsat då flera av förslagen är tillämpliga endast avseende vissa nyanlända och endast i vissa fall. Migrationsverkets skyldighet att lämna uppgifter om kvotflyktingar till Arbetsförmedlingen omfattar till exempel endast kvotflyktingar som omfattas av etableringslagen och Arbetsförmedlingen ska endast lämna en rekommendation om anvisningskommun om myndigheten bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning (3 kap. 3 § etableringsboendeförordningen). Migrationsverket ska vidare endast lämna ut personuppgifter till kommunerna avseende de nyanlända som omfattas av en anvisning (se 3 kap. 3 och 4 §§ etableringsboendeförordningen). Slutligen har en kommun endast möjlighet att begära ut uppgifter från Arbetsförmedlingen avseende de nyanlända som har rätt till etableringsboende inom kommunen (4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen).

Vid bedömningen av omfattningen av integrationsintrånget bör det också beaktas att utredningens förslag i flera fall inte leder till

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att personuppgifter sprids till aktörer som inte redan i dag har tillgång till dessa uppgifter. Förslaget om att Migrationsverket ska lämna vissa uppgifter om kvotflyktingar till Arbetsförmedlingen innebär visserligen att Arbetsförmedlingen får tillgång till dessa uppgifter tidigare än vad som är fallet i dag, men för de kvotflyktingar som deltar i arbetsmarknadspolitiska program rör det sig om samma uppgifter som Arbetsförmedlingen hanterar redan i dag. När det gäller de uppgifter som Migrationsverket ska lämna till en kommun i samband med anvisningen har utredningen föreslagit en precisering av den nuvarande uppgiftsskyldigheten i syfte att tydliggöra att det endast är de uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen (se avsnitt 9.8.2). Den föreslagna bestämmelsen om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet kan därmed komma att minska spridningen av personuppgifter.[2]

De föreslagna bestämmelserna som medför att personuppgifter behandlas har olika syften. Migrationsverkets skyldighet att lämna ut vissa uppgifter om kvotflyktingar till Arbetsförmedlingen syftar till att förbättra nyanländas möjligheter att komma i sysselsättning. Migrationsverkets skyldighet att lämna vissa uppgifter till en anvisningskommun syftar till att kommunen ska kunna förbereda ett effektivt och bra mottagande av en nyanländ som omfattas av anvisningen samt till att säkerställa att en nyanländ inte erhåller rätt till etableringsboende under en period som överstiger tre år. Arbetsförmedlingens skyldighet att på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid lämna ut vissa uppgifter om en nyanländ som har rätt till etableringsboende syftar till att förse nämnden med underlag för att avgöra om det finns skäl att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid och därmed i förlängningen till att motivera nyanlända att aktivt delta i sin etablering. I de föreslagna bestämmelserna anges antingen uttryckligen vilka uppgifter som får delas eller att de uppgifter som är nödvändiga för att bestämmelsens syfte ska uppnås får delas. Utredningen bedömer inte att det finns andra, mindre ingripande, alternativa åtgärder som kan vidtas för att nå dessa syften. Utredningen anser även att den behand-

[2] Skyldigheten att i förekommande fall lämna uppgift om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende (se 3 kap. 13 § etableringsboendeförordningen) medför dock att ytterligare en personuppgift kommer att spridas i ett begränsat antal anvisningsärenden.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ling av personuppgifter som kan ske genom kommunernas direktåtkomst till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen leder till sådana effektivitetsvinster att behandlingen får anses vara nödvändig (jfr prop. 2017/18:105, s. 189). Utredningen bedömer vidare att förslagen utformats på ett sådant sätt att det är möjligt för de berörda att förutse vilken personuppgiftsbehandling som kan förekomma.

Slutligen bör det framhållas att de föreslagna bestämmelserna omfattar uppgifter om enskilda som anvisas och erhåller rätt till etableringsboende. Intrånget i den personliga integriteten sker därmed inte primärt inom ramen för den enskildes privatliv utan inom ramen för offentliga stödåtgärder som syftar till att förbättra den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Bestämmelserna har således en gynnande karaktär och de nyanlända väljer själva om de vill acceptera ett erbjudande om anvisning och om de vill nyttja rätten till ett etableringsboende.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att förslagen därmed utgör ett begränsat intrång i den personliga integriteteten. Samhällets intresse av ett väl fungerande system för mottagande av nyanlända, där nyanlända tar del av erbjudna insatser för att underlätta etableringen i såväl samhället som arbetslivet, är därmed proportionerliga i förhållande till de inskränkningar av den personliga integriteten som följer av utredningens förslag.

14 Finns det behov av sanktioner mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter?

Utredningens bedömning: Etableringsboendelagen kan införas utan sanktioner.

Regeringen bör följa tillämpningen av lagen och utvecklingen av andra relevanta regelverk och rättspraxis.

Det finns i dag inte några sanktioner knutna till kommunernas skyldigheter vid anvisningar av nyanlända enligt bosättningslagen, eller av ensamkommande barn och utlänningar med tillfälligt skydd enligt LMA. När dessa tre anvisningsförfaranden införts har regeringen i samtliga fall gjort bedömningen att det inte förelegat behov av sanktioner (prop. 2012/13:162, s. 20 f., prop. 2015/16:54, s. 25 och prop. 2021/22:250, s. 24 f.). Vid införandet av bosättningslagen betonade dock regeringen att sanktioner borde övervägas om det vid en uppföljning skulle visa sig att lagen inte fått avsedd effekt (prop. 2015/16:54, s. 25).

Utredningen har erfarit att det i två fall sedan införandet av bosättningslagen förekommit att kommuner fattat beslut som är svåra att förena med skyldigheten att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Staffanstorps kommunstyrelse beslutade 2022 att införa ett omedelbart stopp för mottagande av kvotflyktingar[1] och Östhammars kommun beslutade 2023 att motsätta sig Länsstyrelsens beslut om fördelning av nyanlända och kvotflyktingar (Staffanstorps kommun 2022, § 37; Östhammars kommun 2023, § 248). Enligt uppgift från Länsstyrelsen Uppsala har Östhammars kommun därefter meddelat att den inte hade som avsikt

[1] Kommunstyrelsens ordförande upphävde beslutet 2022-06-13.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att motsätta sig anvisningar och att den hade förståelse för kommunens skyldighet att enligt bosättningslagen ta emot anvisade nyanlända. Enligt uppgift från Migrationsverket har kommunstyrelsens beslut inte heller inneburit att Östhammars kommun motsatt sig anvisningar i praktiken. Staffanstorps kommun har dömts att betala diskrimineringsersättning till fyra kvotflyktingar efter att kommunen inte hämtat dem på Malmö Airport (Lunds tingsrätt 2024).

Utredningen har noterat att Åklagarmyndigheten startat en förundersökning och delgivit flera av ledamöterna i Staffanstorps kommunstyrelse misstanke om grovt tjänstefel. Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Av samma bestämmelse följer även att den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling inte kan dömas för tjänstefel för någon åtgärd som vidtas i denna egenskap.

Utredningen noterar även att regeringen tillsatt en utredning som bland annat har till uppgift att se över det straffrättsliga tjänsteansvaret (dir. 2024:14).[2] Av direktiven följer att ett utökat straffansvar skulle kunna bidra till att stärka tjänstemännens ställning gentemot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom säkerställa förvaltningens självständighet. Vidare följer det av direktiven att översynen ska ske med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas för att ansvaret ska omfatta även annat än åtgärder som vidtas vid myndighetsutövning. I direktiven anges vidare att det särskilt ska övervägas om straffansvaret bör utökas till åtgärder som har vidtagits av personer som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda.

Brottsbalkens bestämmelser om tjänstefel kan sålunda vara tillämpliga i de fall tjänstemän beslutar att kommunen inte ska fullgöra de skyldigheter som följer av etableringsboendelagen, alternativt när en tjänsteman underlåter att fullgöra dessa skyldigheter i ett enskilt fall. Om ledamöterna i Staffanstorps kommunstyrelse inte fälls för tjänstefel enligt nu gällande regelverk kan översynen av det straffrättsliga tjänsteansvaret leda till att ansvaret

[2] Betänkandet ska redovisas 25 juli 2025.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

utökas på ett sådant sätt att motsvarande agerande kan komma att omfattas av brottsbalkens bestämmelse i framtiden.

Mot bakgrund av att det under de nio år bosättningsregelverket tillämpats endast finns ett fåtal exempel där kommuner ifrågasatt eller inte uppfyllt sina skyldigheter bedömer utredningen att etableringsboendelagen kan införas utan sanktioner. Regeringen bör dock följa tillämpningen av lagen och utvecklingen av andra relevanta regelverk och rättspraxis.

15 Justeringar av den statliga ersättningen till kommuner

Utredningens förslag: Det ska framgå av förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar att schablonersättning ska lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt etableringsboendelagen:

- Kostnader för stöd i att söka bostad.
- Vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende.

Ersättningen ska vara

- 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person under 20 år,
- 15,30 procent av prisbasbeloppet för en person som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension, och
- 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person som har uppnått riktåldern för pension.

Ersättningen ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i kommunen. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån utlänningens ålder när denne erhöll rätt till etableringsboende enligt etableringsboendelagen. Beloppet ska avrundas till hela krontal.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

15.1 Nuvarande ordning

Schablonersättning lämnas för vissa kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning enligt bosättningsförordningen. För en utförligare beskrivning se avsnitt 4.4.1.

15.2 Kommunerna ska ersättas för nya uppgifter

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera om det, utifrån de förslag som lämnas om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända, finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna.

I avsnitt 11.1 och 11.2 lämnar utredningen förslag som innebär att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska erbjuda stöd i att söka bostad till den nyanlände och informera den nyanlände om rätten till etableringsboende. Förslagen innebär att kommunerna får nya obligatoriska uppgifter.

Det finns ingen lagreglering av kostnadsfördelningen för mottagandet mellan stat och kommunsektorn. I budgetpropositionen för 2016 konstateras att staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommunerna för kostnader som är relaterade till mottagande av nyanlända flyktingar (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13). De nya uppgifterna föreslås åligga den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende för en nyanländ och det är således denna kommun som ska ersättas för kostnaden för dessa uppgifter.

I avsnitt 10.6 lämnar utredningen förslag som innebär att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende får befogenhet att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. För att kontrollera om den nyanlände uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende kan kommunen behöva begära ut uppgifter från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 10.8). Det är dock upp till kommunen att avgöra hur ofta sådana kontroller ska göras. Förslaget innebär således inte att en ny obligatorisk uppgift införs. För att få fler nyanlända att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet och för att minimera risken för fusk och missbruk är det dock av vikt att kontroller genomförs och att de nyanlända är medvetna om detta. Den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska därför ersättas även för kostnaden för kontrollen av villkoren.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Erfarenheter visar på att det är viktigt att ersättningarna till kommunerna är konstruerade på ett enkelt sätt. För att underlätta för kommunerna bör den statliga ersättningen betalas ut automatiskt och inte genom ett ansökningsförfarande. Nackdelen med ett sådant förfarande är dock att träffsäkerheten i utbetalningen av ersättningen minskar (Riksrevisionen 2017, s. 43). Utredningen menar att det är en hög träffsäkerhet i den föreslagna ersättningen. Kostnaderna som ersättningen avser att täcka uppstår alltid i och med att en kommun tar emot en nyanländ efter anvisning. Ålderuppdelningen av ersättningen innebär också att träffsäkerheten ökar. Det är således lämpligt att ersättningen till kommunerna för de nya obligatoriska uppgifterna betalas ut genom en schablonersättning till den kommun som är skyldig att ordna etableringsboende för en nyanländ. Kommunen ansvarar för att ordna etableringsboende oavsett om den nyanlände faktiskt tas emot i kommunen i samband med en anvisning (se avsnitt 10.4). Till skillnad mot vad som gäller för de schablonersättningar som regleras i 16 och 17 §§ kommunersättningsförordningen ska det därför inte spela någon roll vilken kommun som först tar emot den nyanlände. Den nya schablonersättningen ska sålunda betalas ut till den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende även i de fall den nyanlände först tas emot av en annan kommun. Om den nyanlände aldrig nyttjar rätten till etableringsboende kommer den ansvariga kommunen emellertid inte att ha kostnader för att erbjuda stöd i att söka bostad till den nyanlände, eller för att informera den nyanlände om rätten till etableringsboende. I dessa fall saknas även skäl för den ansvariga kommunen att kontrollera om den nyanlände uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende. För att undvika överkompensering ska ersättningen därför endast betalas om den nyanlände faktiskt tas emot i kommunen. På motsvarande sätt som gäller för schablonersättningen för vissa initiala kostnader för mottagandet (jfr 15 § kommunersättningsförordningen) ska därför gälla att ersättningen ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i den ansvariga kommunen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Det ska därför framgå av en ny 17 a § kommunersättningsförordningen att schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § etableringsboendelagen:

– Kostnader för stöd i att söka bostad.
– Vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende.

Som framgår av avsnitt 10.3 finns det situationer då en nyanländ kan anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Kommunen som tar emot den nyanlände den andra gången har dock samma skyldigheter kopplade till att ordna etableringsboende som den kommun som först hade ansvar för att ordna etableringsboende. Även den andra anvisningskommunen bör därför bli kompenserad och schablonersättningen ska därför kunna betalas ut flera gånger till olika kommuner för samma individ. Utredningen bedömer dock att detta endast kommer ske i undantagsfall.

För de nuvarande schablonersättningarna gäller att ersättning lämnas i olika storlek efter tre åldersgrupper; personer under 20 år, personer som fyllt 20 år men inte 66 år och personer som fyllt 66 år. Från och med den 1 januari 2026 kommer dock de tre åldersgrupperna att vara personer under 20 år, personer som fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension och personer som uppnått riktåldern för pension.[1] Samma indelning i åldersgrupper ska gälla för den nya schablonersättningen. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån utlänningens ålder när denne erhöll rätt till etableringsboende enligt 12 § lagen om etableringsboende för vissa nyanlända. Beloppet ska avrundas till hela krontal.

15.3 Beräkning av kostnader för kommunernas tillkommande uppgifter

Utredningen har utgått från att stödet att söka bostad behöver ske kontinuerligt under tiden med etableringsboende, även om behovet troligen är störst i början och slutet av perioden. Det behöver således finnas tillräckligt med tid för att möjliggöra att stödet sker konti-

[1] Förordning om ändring i förordningen (2024:188) om ändring i förordningen (2022:1457) om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

nuerligt under tre år. Behovet av stöd kan variera inom gruppen. Exempelvis kommer en del av de nyanlända att ha ordnat bostad på egen hand. Hur mycket tid kommunen lägger på dessa två uppgifter per nyanländ kan därför variera. Uppgifterna bör i viss mån kunna samordnas för flera nyanlända samtidigt, exempelvis för nyanlända som tillhör samma hushåll, utifrån vad kommunen bedömer är lämpligt. En del kommuner tillhandahåller redan i dag i olika utsträckning stöd i att söka bostad.

Kommunens tillkommande uppgifter gäller alla nyanlända med rätt till etableringsboende som faktiskt tas emot i kommunen, men i praktiken kommer yngre barn inte att ha samma behov av att få stöd att söka bostad eller möjlighet att ta till sig information om rätten till etableringsboende. Barnfamiljer har det dock svårare att hitta en lämplig bostad. Detta beror på att det finns färre större bostäder som passar en barnfamilj och att många av de som finns har en för hög hyra (se avsnitt 18.4.6). Barnfamiljer kan således behöva extra stöd i att söka bostad, vilket motiverar att kommunen även ersätts för barn.

Förslagen beräknas till sammanlagt tio timmars arbetstid per nyanländ, varav nio timmar avser stöd i att söka bostad och en timme avser att informera om rätten till etableringsboende. Utredningens bedömning är att den föreslagna arbetstiden är tillräcklig för att förslagen ska vara ändamålsenliga. Personalkostnaden, inklusive PO- och OH-kostnad, för tjänstepersoner i kommunsektorn som skulle kunna vara aktuella för att utföra dessa uppgifter är i genomsnitt 835 552 kronor per år.[2] Detta innebär en kostnad per nyanländ på drygt 4 000 kronor.[3] Utredningen föreslår således att schablonersättningen ska motsvara detta belopp för samtliga ålderskategorier.

När det gäller kostnader för kontroller av om en nyanländ uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende finns det anledning att endast justera ersättningen för vissa ålderskategorier. Nyanlända som är under 20 år eller som har uppnått riktåldern för pension omfattas i praktiken endast av villkoret kopplat till förverkande av hyresrätten och då endast om de utgör hyresgäster i hyreslagens mening (se avsnitt 10.5 och 10.6.1). Om en hyresrätt

[2] Avser kostnaden för yrkeskategorin *Handläggare, IFO, äldreomsorg, funktionsnedsättning, socialpsykiatri och integrationsarbete* under 2023, enligt uppgifter från SKR.
[3] Beräkningen är gjord utifrån att en årsarbetskraft utgör 2 080 timmar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

förverkats kommer kommunen dessutom att i de flesta fall automatiskt få kännedom om detta. Antingen till följd av att det är kommunen som är hyresvärd eller på grund av att den nyanlände vänder sig till kommunen och ber kommunen ordna ett nytt etableringsboende. Kostnader för kontrollen av villkoren kommer därmed i första hand att avse ålderskategorin nyanlända som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension. Tidsåtgången för att kontrollera om villkoren för rätt till etableringsboende är uppfyllda beräknas till tio timmar.[4] Även i detta fall innebär det således en kostnad per nyanländ på drygt 4 000 kronor. Utredningen föreslår därmed att det för ålderskategorin nyanlända som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension ska utgå en ersättning om ytterligare 4 000 kronor.

Nuvarande reglering av ersättningens storlek sker i form av procent av ett prisbasbelopp. Även de nya ersättningarna bör regleras genom procent av prisbasbeloppet för att säkerställa att de följer den ekonomiska utvecklingen. De föreslagna ersättningarna på drygt 4 000 kronor motsvarar 7,65 procent av 2023 års prisbasbelopp.[5]

Tabell 15.1 Förslag på schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende

Procent av prisbasbelopp 2023

Åldersgrupp	Schablonersättning
Under 20 år	7,65 %
Fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension	15,30 %
Uppnått riktåldern för pension	7,65 %

[4] Beräkningen utgår från att kommunen genomför en kontroll fem gånger under de tre åren den nyanlände har rätt till etableringsboende.
[5] 2023 års prisbasbelopp var 52 500 kronor.

16 Följdändringar

Utredningens förslag: Hänvisningarna till bosättningslagen ska ersättas med hänvisningar till etableringsboendelagen i

- förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
- förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar
- förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

I förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska följdändringar även göras i en upplysningsbestämmelse samt i bestämmelsen om schablonersättning efter anvisning.

16.1 Hänvisningar till bosättningslagen och bosättningsförordningen ska ersättas

Av 7 e § 5 förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer att Arbetsförmedlingen för tillhandhållande av information till Migrationsverket i vissa fall får behandla personuppgifter om att en nyanländ som omfattas av bosättningslagen omfattas av ett beslut om anvisning enligt lagen, anvisad kommun, datum för beslutet och datum för när kommunen senast ska ta emot den nyanlände för bosättning.

Av 16 § kommunersättningsförordningen följer att schablonersättning lämnas för vissa kostnader för en utlänning som omfattas av 11 § bosättningsförordningen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Av 9 § första stycket förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare följer att Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av bosättningslagen.

Av 10 § förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare följer att Länsstyrelsen på regional och kommunal nivå ska följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av bosättningslagen.

I avsnitt 7.1 föreslår utredningen att etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska ersätta bosättningslagen och bosättningsförordningen. I förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt i förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska hänvisningarna till bosättningslagen därför ersättas med hänvisningar till etableringsboendelagen. I kommunersättningsförordningen ska hänvisningen till 11 § bosättningsförordningen ersättas av en hänvisning till motsvarande prioriteringsbestämmelse i 3 kap. 1 § etableringsboendeförordningen.

16.2 Övriga följdändringar

I 3 § kommunersättningsförordningen finns en upplysningsbestämmelse som listar olika ersättningar som kommuner som har tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har rätt till. I avsnitt 15 lämnar utredningen förslag som innebär att det införs en ny schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende. Listan över de olika ersättningarna ska därför kompletteras med en uppgift om den nya schablonersättningen.

Av 16 § kommunersättningsförordningen följer att schablonersättning lämnas för vissa kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning. Till skillnad mot vad som gäller i dag innebär utredningens förslag att nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som anvisats till kommuner enligt LMA inte ska anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Om dessa nyanlända bor kvar i ett boende som kommunen ordnat efter anvisningen enligt

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

LMA ska de i stället automatiskt få rätt till etableringsboende när de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA (se avsnitt 7.3.5 och 10.3). För att kommuner ska har rätt till samma ersättning som de har i dag är det därför nödvändigt att anpassa 16 § kommunersättningsförordningen så att ersättning i dessa fall kan lämnas även om ingen anvisning enligt etableringsboendelagen skett. Av den paragrafen ska därför framgå att schablonersättning även lämnas för vissa kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § första stycket 2 etableringsboendelagen.

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

17.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Lagen om upphävande av bosättningslagen, förordningen om upphävande av bosättningsförordningen, förordning om upphävande av förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner samt föreslagna ändringar i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De bestämmelser i etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen som reglerar anvisningsförfarandet och den därtill kopplade rätten till etableringsboende ska tillämpas från och med den 1 januari 2027.

De föreslagna förändringarna bör enligt utredningen tillämpas så snart som möjligt. Utredningen föreslår därför att etableringsboendelagen och den tillhörande förordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Föreslagna bestämmelser om fördelningsförfarandet kan då tillämpas för att under andra halvåret 2026 fördela anvisningstalet för 2027. Föreslagna bestämmelser som reglerar anvisningsförfarandet och den därtill kopplade rätten till etableringsboende kan dock tillämpas först från och med den 1 januari 2027. Under hela 2026

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

behöver beslut om anvisningar därmed fattas med stöd av det nuvarande regelverket. Bosättningslagen med tillhörande förordningar ska följaktligen upphöra att gälla först vid utgången av 2026. I avsnitt 8.4.2 bedömer utredningen att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen innan etableringsboendelagen trätt i kraft.

Föreslagna ändringar i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare är kopplade till etableringsboenderegelverkets bestämmelser om anvisningsförfarandet och rätten till etableringsboende. Dessa förslag ska därför träda i kraft i samband med att etableringsboenderegelverkets bestämmelser om anvisningsförfarandet börjar tillämpas den 1 januari 2027.

17.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bosättningslagen, bosättningsförordningen och förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner ska fortsätta att gälla för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

För anvisningar som beslutats före utgången av 2026 ska 7 e § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och 16 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar gälla i dess äldre lydelser.

När Migrationsverket fattat ett beslut om anvisning tas den nyanlände i normalfallet emot i anvisningskommunen inom två månader, men i vissa fall är ledtiderna längre än så (se avsnitt 5.3.6). För att beslut om anvisning som fattats under slutet av 2026 ska kunna verkställas kommer det således att krävas att det nuvarande regelverket kan tillämpas även efter utgången av 2026. De författningar som upphäver bosättningslagen och tillhörande förordningar ska därför förses med övergångsregler. Av dessa ska följa att de upphävda

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

författningarna ska fortsätta att gälla för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

Det följer av 10 a § bosättningsförordningen att om en anvisning avbryts på grund av att en nyanländ inte utnyttjar anvisningen, får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ. Med den ovan föreslagna övergångsbestämmelsen kommer det inte att vara möjligt att besluta om sådana ersättningsanvisningar efter utgången av 2026.

I 7 e § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten regleras bland annat tillhandahållande av information om nyanlända som omfattas av ett beslut om anvisning enligt bosättningslagen. I 16 § kommunersättningsförordningen regleras schablonersättning för vissa initiala kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning enligt bosättningsförordningen. Eftersom bosättningslagen respektive bosättningsförordningen i vissa fall kommer att fortsätta att gälla efter att den föreslagna ändringen av 7 e § respektive 16 § trätt i kraft ska även förordningen om ändring av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen om ändring i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar förses med övergångsbestämmelser. Av dessa ska följa att för anvisningar som beslutats före utgången av 2026 ska 7 e § respektive 16 § gälla i dess äldre lydelser.

18 Konsekvensutredning

18.1 Utgångspunkter för konsekvensutredningen

Utredningens konsekvensutredning sker i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas i betänkandet såväl för den enskilde som för kommuner. I den mån förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredningen ska också beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen samt redogöra för förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Av direktiven framgår vidare att utredningen särskilt ska analysera och redovisa konsekvenserna för nyanländas integration samt konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden. Utredningen ska också genomgående ha ett barn- och jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga.

I utredningens förslag redogörs det för vissa konsekvenser och alternativa lösningar. Nollalternativet innebär att nuvarande bosättningssystem kvarstår. Konsekvenserna av det nuvarande systemet finns beskrivet i kapitel 5.

Vid beräkningen av konsekvenserna har utredningen utgått från Migrationsverkets prognos för mottagandet år 2027 (prognosen redovisas i avsnitt 3.2).

Det är svårt att uppskatta och väga samman de olika konsekvenser som identifierats eftersom förslagens effekter beror på många samverkande faktorer. Till viss del beror det också på att utredningen valt att överlåta beräkningen av kommuntaken och vikt-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningen av de kriterier som ska avgöra fördelningen av nyanlända mellan kommuner till berörda myndigheter och SKR.

18.2 Konsekvenser för integration

Sveriges integrationspolitiska mål spänner över flera politikområden (se avsnitt 3.3). Uppföljning av målet görs bland annat utifrån graden av arbetsmarknadsetablering. Andelen flyktinginvandrare som etablerar sig på arbetsmarknaden stiger med vistelsetiden. Nyanlända kvinnor etableras dock i betydligt långsammare takt än nyanlända män. Bland de nyanlända som togs emot i en kommun 2019 var 59 procent av männen etablerade på arbetsmarknaden tre år efter kommunmottagande, medan motsvarande andel bland kvinnor uppgick till 30 procent[1] (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 13).

18.2.1 Beaktandet av kommunernas önskemål i fördelningen kan påverka förutsättningarna för integration både positivt och negativt

Utredningens förslag att ge kommunerna möjlighet att önska hur många nyanlända som de önskar få anvisade (se avsnitt 8.4) kan förväntas inverka positivt på förutsättningarna för integration. Kommunerna kan sannolikt väga samman många fler aspekter än de som kan fångas av en statistisk fördelningsmodell, vilket ger en ökad flexibilitet att anpassa mottagandet till lokala förutsättningar. Forskning visar att det finns skillnader i kommunernas lokala integrationspolicy (se avsnitt 5.3.4). Kommuner erbjuder i varierande utsträckning insatser för att underlätta flyktingars och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden. Kommuner som önskar ta emot nyanlända är troligen mer motiverade att skapa förutsättningar för de nyanlända att integreras i kommunen jämfört med kommuner som inte vill ta emot nyanlända. Forskning visar att positiva attityder till invandring underlättar integrationen (Engdahl, Forslund & Vikman 2022, s. 36, 62). Dessutom kan möjligheten till ökad del-

[1] Som etablerade räknas individer som har varit anställda under året och haft en löneinkomst som uppgår till minst 60 procent av medianinkomsten för individer som har förgymnasial utbildning. Individer som har deklarerat för aktiv näringsverksamhet ingår inte bland de etablerade.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

aktighet som önskemålsförfarandet innebär bidra till ökad motivation för kommunerna att ta emot nyanlända och leda till att mottagandet får en större förankring i kommunen.

Önskemålsförfarandet kan också medföra negativa konsekvenser för integrationen. Det finns en risk att kommuner önskar ta emot nyanlända utan att tillräckligt väl beakta vilka förutsättningar för integration som finns i kommunen. Om kommunens primära motiv till mottagandet inte är förenligt med ett långsiktigt integrationsperspektiv kan det få negativa konsekvenser för förutsättningarna för integration. Den risken bör dock begränsas av det faktum att mottagandet kan bli kostsamt för kommuner i vilka det saknas goda förutsättningar till etablering på arbetsmarknaden, inte minst i form av utgifter för ekonomiskt bistånd. Utredningens förslag till en takmodell (se avsnitt 8.4.3) förväntas mildra risken att önskemålsförfarandet inverkar negativt på integrationen. Effekterna av en sådan modell är dock svåra att uppskatta och behöver följas upp efter implementering.

Även det motsatta kan inträffa, det vill säga att kommuner avstår från att ta emot nyanlända trots att förutsättningar för integration är relativt goda.

18.2.2 Beaktandet av bostadssituationen i fördelningen av nyanlända kan få såväl positiva som negativa konsekvenser för integrationen

Utredningen föreslår att förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut ska beaktas i fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning (se avsnitt 8.1.3).

I det nuvarande systemet är det vanligt förekommande med tidsbegränsade boenden (se avsnitt 5.4.3). Med utredningens förslag om etableringsboende blir samtliga boenden för nyanlända som omfattats av en anvisning tidsbegränsade. I ett system där det boende som erbjuds de nyanlända är tidsbegränsat kan beaktandet av bostadssituationen vid fördelningen gynna integrationen eftersom en otrygg bostadssituation utgör ett hinder för integration (se avsnitt 5.4.5). Det bör också medföra att färre nyanlända tvingas flytta från anvisningskommunen när perioden med etablerings-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

boende löpt ut. Även detta bör gynna integrationen eftersom sekundärflyttar innebär avbrott i etableringsinsatser, skola med mera. Den nyanlände behöver dessutom börja om sin etablering på en ny ort, exempelvis genom att bygga upp nya kontaktnät. Studier av flyttmönster visar även på att nyanlända som flyttar från en anvisningskommun främst flyttar till kommuner med sämre förutsättningar för bland annat etablering på arbetsmarknaden (se avsnitt 5.4.6).

Samtidigt finns det en risk med att i fördelningen beakta tillgången på bostäder. Flera studier visar på negativa konsekvenser för integration av att placera nyanlända utifrån tillgången på bostäder eftersom det ofta är orter med en god arbetsmarknad som har en ansträngd bostadssituation (se avsnitt 5.4.5). Det finns starkt stöd i forskningen för att arbetsmarknadsperspektivet är det enskilt viktigaste perspektivet att beakta vid placering av nyanlända i syfte att främja integration (se avsnitt 5.2.4). En utvärdering av etableringsreformen visar att arbetsmarknadsläget i boendekommunen är av stor betydelse för nyanländas möjligheter till sysselsättning (Andersson Joona, Lanninger & Sundström 2016). Införandet av bostadskriteriet kan medföra att arbetsmarknadskriteriet får relativt lägre vikt vid fördelningen.

Att lägga en alltför stor vikt vid tillgången på bostäder riskerar också att leda till omvända flyttströmmar, det vill säga vidareflyttar till kommuner med god arbetsmarknad.

Beaktandet av bostadssituationen i fördelningen av nyanlända kan således antas få såväl positiva som negativa konsekvenser för integrationen. De positiva konsekvenserna följer dock av att rätten till etableringsboende är tidsbegränsad. Om kommunerna hade varit tvungna att erbjuda långsiktiga boenden hade det ur ett integrationsperspektiv inte funnits något skäl att beakta bostadssituationen.

Det kan inte uteslutas att beaktandet av bostadssituationen vid fördelningen kan ha betydelse för kommunernas vilja att planera för bostadsförsörjningen för nyanlända eftersom en förbättrad bostadssituation kan leda till att kommunen tilldelas fler nyanlända. Dock tycks inte nuvarande system haft någon större påverkan på kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.2.3 Positiva effekter för integrationen av att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap beaktas i fördelningen

Av utredningens förslag följer att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap är ett kriterium som ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning. Att kommuner i vilka det förekommer sådana områden får en lägre tilldelning av nyanlända förväntas främja integration. Flera studier visar på att sämre socioekonomiska förutsättningar i bostadsområdet påverkar individens livschanser negativt, bland annat vad gäller utbildnings- och arbetsmarknadsutfall (se avsnitt 5.4.5).

Utredningens förslag innebär ingen reglering av var i en kommun ett etableringsboende ska lokaliseras. Eftersom områden med problem kopplat till utanförskap i regel utgörs av mindre geografiska områden inom en kommun är därför även kommunens placeringsstrategier av betydelse för vilka konsekvenser förslaget får för integrationen.

18.2.4 Bättre matchning mellan enskilda kvotflyktingar och kommuner

Utredningens förslag till förfarande för att anvisa kommuner att ta emot enskilda nyanlända överensstämmer i stora delar med det anvisningsförfarande som gäller i dagen system.

En förändring är förslaget att Migrationsverket vid anvisning av en kvotflykting som omfattas av målgruppen för etableringsprogrammet ska beakta en eventuell rekommendation från Arbetsförmedlingen avseende lämpliga anvisningskommuner (se avsnitt 9.9). Detta förväntas ha en positiv påverkan på integrationen och arbetsmarknadsetablering genom att individens kompetenser eller behov av insatser matchats mot den lokala och regionala arbetsmarknaden och kommunens förutsättningar att erbjuda specifika etableringsinsatser.

Hur stor den totala effekten blir är dock svår att uppskatta. För en individ som omfattas av en anvisning som baseras på en rekommendation från Arbetsförmedlingen kan det få stor inverkan på möjligheterna till etablering. Det finns samtidigt en risk för undanträngningseffekter, det vill säga att förutsättningarna i den kommun

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

som anvisas att ta emot en kvotflykting efter rekommendation från Arbetsförmedlingen även hade varit gynnsamma för kvotflyktingar som inte omfattas av en rekommendation, eller andra nyanlända som inte omfattas av förslaget. Det finns också en risk att effekten blir ringa om kartläggningarna leder till få rekommendationer. Det är inte heller säkert att en anvisning alltid kan baseras på en rekommendation eftersom det är avhängigt de aktuella kommuntalen.

Förslaget kan få konsekvensen att kvotflyktingar i högre utsträckning hamnar i kommuner med en relativt sett bättre arbetsmarknad eftersom efterfrågan på specifik kompetens ska vägas in vid bedömningen om en rekommendation ska lämnas. Vidare kan det antas att rekommendationer som baseras på matchning till insatser i större utsträckning kommer att avse större kommuner med ett högre mottagande av nyanlända (inklusive de som bosatt sig på egen hand) eftersom volymerna har betydelse för möjligheten att organisera målgruppsanpassade insatser.

18.2.5 Begränsad effekt av ett villkorat etableringsboende

De föreslagna villkoren för etableringsboende (se avsnitt 10.6) skapar ytterligare incitament för de nyanlända att delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Nyanlända flyktingar är en grupp som generellt sett står långt ifrån arbetsmarknaden och som således är i stort behov av stöd för att komma i arbete. Att fler deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen kan därför antas vara gynnsamt ur ett integrationsperspektiv. Samtidigt innebär ett villkorat boende att de nyanländas bostadssituation blir mer otrygg i och med risken att bli bostadslös. Flera studier visar att en otrygg bostadssituation försämrar förutsättningarna för integration (se avsnitt 5.4.5). Förslaget om ett villkorat boende riskerar därmed att få negativa konsekvenser för integrationen.

Det är svårt att uppskatta hur många fler nyanlända som kommer att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program om ett villkorat etableringsboende införs. Eftersom de allra flesta i den aktuella målgruppen redan i dag deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen kan effekten av förslaget dock förväntas bli begränsad. Nedan följer en grov uppskattning av hur många som i dag inte deltar i ett

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

arbetsmarknadspolitiskt program och som enligt de föreslagna villkoren skulle sakna giltigt skäl för det.

Som framgår i avsnitt 18.3 bedömer utredningen att som mest kommer cirka 7 200 nyanlända att ha rätt till etableringsboende när reformen är fullt ut implementerad. Historiskt sett är det ungefär hälften av de kommunmottagna som omfattats av målgruppen för etableringsprogrammet. Det kan därför antas att cirka 3 600 nyanlända per år kommer att omfattas av villkoret att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program för att behålla rätten till etableringsboende.

Det saknas uppgifter om hur många av de som mottagits i en kommun som efter anvisning väljer att inte delta i etableringsprogrammet. Det är inget tvång att delta i etableringsprogrammet och en nyanländ kan välja att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Det förekommer också att en nyanländ skriver in sig hos Arbetsförmedlingen men att myndigheten gör bedömningen att personen inte ska få ett erbjudande att delta i etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen har inte heller något uppsökande ansvar och saknar därför information om de som inte skriver in sig. Utredningen har dock genom dialog med kommuner och Arbetsförmedlingen erfarit att detta är ett begränsat problem. Detta beror troligen på att individen inte får någon ersättning om han eller hon inte deltar i etableringsprogrammet. Kommuner kan också neka den nyanlände ekonomiskt bistånd om den utan godtagbar anledning väljer att inte delta i etableringsprogrammet.

Innan etableringsprogrammet trädde i kraft var etableringsinsatser för nyanlända en rättighetslagstiftning, vilket reglerades i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Rättighetslagstiftningen medförde att Arbetsförmedlingen fattade beslut om avslag på rätten till etableringsplan för de nyanlända som inte hade rätt att delta och för de som inte ville delta. Baserat på hur många nyanlända som på egen begäran fick rätten till etableringsplan avslagen kan det göras ett antagande om hur många individer som väljer att inte delta utan godtagbara skäl. Under 2015 var det drygt 24 800 nya deltagare i etableringsinsatserna och av dessa var det 63 nyanlända som på egen begäran fick rätten till etableringsplan avslagen, vilket motsvarar 0,25 procent (Arbetsförmedlingen 2015, s. 18 och 21). Denna uppskattning innebär att cirka tio personer, utan godtagbart skäl, kommer att välja att tacka nej till att

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

delta i etableringsprogrammet per år. Det finns dock en stor osäkerhet i denna uppskattning.

Att uppskatta hur många nyanlända som inte kommer till Arbetsförmedlingen överhuvudtaget och som saknar godtagbara skäl till det är mycket svårt. För att få en uppfattning av förekomsten kan en studie av konsekvenserna av införandet av tillfälliga uppehållstillstånd användas (Wickström Östervall 2019, s. 7). Studien visar att cirka 20 procent av kvinnor och tio procent av män som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd mellan juli 2016 och juni 2017 inte kom till Arbetsförmedlingen inom ett år från uppehållstillståndet. Motsvarande andel för nyanlända som beviljats permanenta uppehållstillstånd mellan juli 2015 och juni 2016 var 3,5 procent av kvinnorna och tio procent av männen. Om dessa beteendemönster kvarstår kommer cirka 85 kvinnor och 50 män att inte skriva in sig på Arbetsförmedlingen.[2] Många av dessa kommer dock troligen ha godtagbara skäl till att de inte skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Så kan till exempel vara fallet om personen är sjuk eller föräldraledig. Utredningen uppskattar att en fjärdedel inte har godtagbara skäl. Denna uppskattning bygger på andelen nyanlända som fick avslag på rätten till etableringsplan på en grund som inte kan antas motsvara ett godtagbart skäl enligt utredningens förslag. Utifrån uppskattningen, som är mycket osäker, skulle cirka 21 kvinnor och tolv män välja att inte skriva in sig på Arbetsförmedlingen trots att de saknar godtagbara skäl för det.

Vidare kan det finnas nyanlända som väljer att inte delta i andra arbetsmarknadspolitiska program efter avslutat etableringsprogram. OECD (2016) konstaterade i en undersökning av deltagare som skrevs in i etableringen 2015 att elva procent av kvinnorna och fem procent av männen inte längre var registrerade hos Arbetsförmedlingen 90 dagar efter avslutad etablering, trots att de inte arbetade eller studerade. Det är svårt att uppskatta hur stor andel av dessa som saknar godtagbara skäl för att inte delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ett antagande kan vara att det är lika stor andel som saknar godtagbara skäl för att inte återvända till ett arbetsmarknadspolitiskt program som för de som aldrig deltog i ett pro-

[2] Uppskattningen är gjord utifrån följande antaganden: 2 400 nyanlända omfattas av en anvisning per år och av dessa ingår 1 200 i etableringsprogrammet. Utifrån tidigare års fördelning kan det antas att 450 nyanlända (varav 300 kvinnor och 150 män) har permanenta uppehållstillstånd samt att 750 nyanlända (varav 370 kvinnor och 380 män) har tillfälliga uppehållstillstånd.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

gram, det vill säga att en fjärdedel saknar godtagbara skäl. Utifrån det antagandet är det 20 kvinnor och 10 män som saknar godtagbara skäl för att inte delta i andra arbetsmarknadspolitiska program efter avslutat etableringsprogram.

Uppskattningsvis kommer cirka 20 nyanlända att få sin rätt till etableringsboende uppsagd i förtid på grund av misskötsel under deltagandet i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Uppskattningen baseras på att det under 2023 var 88 deltagare i etableringsprogrammet som fick programmet återkallat på grund av misskötsel, vilket motsvarar 0,5 procent av deltagarna.

Slutligen är det svårt att uppskatta hur många nyanlända som kommer att förlora rätten till etableringsboende i förtid på grund av att hyresrätten förverkats. För att få en uppfattning av antalet kan det antas att det kommer att ske i samma utsträckning som anmälningar av avhysningar sker i förhållande till antalet hushåll i Sverige. Denna andel uppgår till cirka 0,05 procent under 2023. Det innebär att det endast är enstaka nyanlända som kommer att få sina hyresrätter förverkade. Denna uppskattning är också mycket osäker.

Utifrån ovan beskrivna förhållanden skulle kommunerna ha möjlighet att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid för cirka 100 nyanlända per år, när reformen är fullt utbyggd. Denna uppskattning är mycket osäker och det är därutöver svårt att uppskatta hur många av dessa som till följd av de föreslagna villkoren skulle ändra sitt beteende och således inte förlora rätten till etableringsboende i förtid. Effekten kan väntas vara större i kommuner där bostadssituationen är ansträngd eftersom det där är svårare för de nyanlända att hitta en bostad på egen hand.

Utöver den direkta effekten som beskrivits ovan så kan en betydligt bredare grupp av nyanlända programdeltagare komma att öka sina ansträngningar att bidra till sin etablering på arbetsmarknaden, för att inte riskera att hamna bland de som kan få sin rätt till etableringsboende uppsagd i förtid. Förslaget kan därmed leda till att etableringen på arbetsmarknaden i någon mån påskyndas för en bredare grupp än de som påverkas direkt. Utredningen saknar underlag för att uppskatta hur stor denna indirekta effekt kan vara, men i avsnitt 5.6.1 beskrivs motsvarande indirekta effekter med grund i en studie av sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.2.6 En reglerad tidsbegränsning av boendet innebär att den sekundära omfördelningen av nyanlända institutionaliseras

Erfarenheter från dagens system visar att svårigheterna att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden leder till att nyanlända tvingas att flytta från anvisningskommunen. Det innebär att det sker en sekundär omfördelning av nyanlända mellan kommunerna. Förslaget om en reglerad tidsbegränsning av boendet (se avsnitt 10.3) medför ett system som institutionaliserar en sekundär omfördelning av nyanlända mellan kommunerna.

Till skillnad från den fördelning som följer av fördelningsförfarandet styrs inte en sekundär omfördelning av vilka kommuner som har relativt goda förutsättningar för integration. Riksrevisionen (2021, s. 32–34) konstaterar att de nyanlända inte flyttar från anvisningskommunen på grund av att de fått ett arbete. Fördelningen styrs i stället av andra faktorer, vilket inte behöver vara positivt ur ett integrationsperspektiv. Exempelvis visar en studie att nyanlända framför allt flyttar mellan kommuner på grund av att de befinner sig i akut bostadsbrist (Fredriksson & Gregorowicz-Kipszak 2021). Det finns också flera studier av nyanländas flyttmönster som visar på att de nyanlända flyttar till kommuner som präglas av större utsatthet än anvisningskommunen (se avsnitt 5.3.6).

En sekundär omfördelning kan således medföra att den positiva effekten på integrationen av fördelningsförfarandet på sikt avtar. Därutöver kan själva flytten medföra negativa konskeveneser för integrationen eftersom den nyanlände måste börja om med sin etablering på en ny ort, bygga upp nya nätverk och så vidare.

Hur förslaget om ett tidsbegränsat boende kommer att påverka förekomsten av sekundärflyttar jämfört med dagen system är dock svårt att uppskatta eftersom det i dag inte regleras hur länge kommunerna är skyldiga att orda boende och tillämpningen därför skiljer sig åt mellan olika kommuner (se avsnitt 5.4.3). Huruvida förekomsten av sekundärflyttar kommer att öka eller minska beror bland annat på hur kommunerna kommer att arbeta med bostadsfrågan för nyanlända efter det att tiden med etableringsboende löpt ut. Det är möjligt att en reglerad tidsbegränsning av etableringsboende har en normerande effekt på så sätt att färre kommuner kommer att arbeta med långsiktig bostadsförsörjning för nyanlända.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Förekomsten av sekundärflyttar kommer också bero på hur beaktandet av bostadssituationen och kommunernas önskemål kommer att påverka fördelningen av nyanlända, och således vilka kommuner som kommer anvisas att ta emot nyanlända för bosättning.

18.3 Konsekvenser för enskilda

18.3.1 Rätten till etableringsboende ger ökad likvärdighet de första tre åren efter anvisning

Utredningen föreslår att den nyanlände får rätt till etableringsboende under max tre år (se avsnitt 10.3).

Jämfört med nuvarande reglering innebär förslaget att kommunernas ansvar för att ordna bostad för de nyanlända som omfattas av anvisning förtydligas. Att nyanlända dessutom ges rätt till etableringsboende under en fastställd period, samt får möjlighet att överklaga beslut om att rätten ska upphöra i förtid, bidrar också till att det skapas förutsättningar för en enhetlig tillämpning där nyanlända får likvärdigt stöd oavsett vilken kommun som den nyanlände blir mottagen av efter anvisning. Förslaget att rätten till etableringsboende kvarstår oavsett om den nyanlände under en tid ordnar sitt eget boende (se avsnitt 10.4) bidrar också till en ökad enhetlighet och likvärdighet samt en ökad trygghet för de nyanlända.

18.3.2 Nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende kommer fortsatt variera kraftigt över landet

Bostadssituationen för nyanlända är i dag ofta problematisk, både för den enskilde och ur ett integrationsperspektiv (se avsnitt 5.4.5).

Som framgår i föregående avsnitt kommer rätten till etableringsboende medföra att de nyanländas bostadssituation blir mer likvärdig under de tre första åren efter mottagandet. Möjligheterna för enskilda att ordna en egen bostad på den ordinarie bostadsmarknaden, under eller efter tre år med etableringsboende, kommer dock att variera kraftigt över landet. Det beror i huvudsak på en varierande tillgång till bostäder. Nyanländas möjligheter till ett långsiktigt boende kommer, precis som i dag, även att påverkas av

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

kommunernas långsiktiga arbete med bostadsförsörjning för nyanlända.

Under 2024 fördelades drygt hälften av kommuntalen till kommuner som erbjöd ett tillsvidareboende (Boverket 2024b; Migrationsverket 2024g). Utredningens förslag hindrar inte att kommuner erbjuder tillsvidarekontrakt till nyanlända när rätten till etableringsboende löpt ut. Införandet av etableringsboende kan dock få en viss normerande effekt på så sätt att kommuner blir mer restriktiva med att erbjuda tillsvidareboenden till nyanlända. Å andra sidan är en trygg bostadssituation centralt ur ett integrationsperspektiv vilket är ett motiv för kommuner att erbjuda tillsvidareboenden. För vissa kommuner kan tillsvidareboenden dessutom vara viktigt för att få de nyanlända att stanna kvar i kommunen. Sammantaget bedömer utredningen att det är troligt att många av de kommuner som i dag erbjuder nyanlända ett långsiktigt boende kommer att fortsätta att göra så även i det nya bosättningssystemet.

I kommuner där tillgången till bostäder är god kommer nyanlända redan från början ha möjlighet att ordna en egen bostad. För många nyanlända som tas emot i dessa kommuner får det tidsbegränsade boendet således ingen effekt på möjligheten till ett långsiktigt boende.

Detsamma gäller nyanlända som anvisas till kommuner som i dag erbjuder ett tidsbegränsat boende som motsvarar den föreslagna tidsgränsen, det vill säga tre år.

För nyanlända som omfattas av en anvisning till en kommun som i dag erbjuder ett tillfälligt boende kortare än tre år kommer tidpunkten för då den nyanlände behöver ordna en egen bostad att flyttas fram. Ju längre tid som hinner gå innan den nyanlände behöver hitta en bostad på egen hand desto lättare blir det för den nyanlände att lyckas. I många kommuner är dock tre år i bostadskö inte tillräckligt. Exempelvis är den genomsnittliga kötiden bland de allmännyttiga bostadsföretagen över fem år i och nära storstäder (se avsnitt 5.4.7). Det innebär att även om en nyanländ står i bostadskön från och med anvisningen till dess att rätten till etableringsboende löper ut tre år senare så kommer det i många fall inte att räcka för att få en bostad via bostadskön.

Kommuner som i dag erbjuder nyanlända ett tillfälligt boende längre än tre år kommer möjligtvis att erbjuda en tidsbegränsad bostad till nyanlända vars rätt till etableringsboende löpt ut. Etableringsboendets tidsbegränsning på tre år kan dock eventuellt

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

även få en normerande effekt på så sätt att vissa av dessa kommuner inte kommer att erbjuda bostad till nyanlända vars rätt till etableringsboende löpt ut. I det fallet kommer möjligheten till ett långsiktigt boende att försämras. Exempelvis finns det kommuner som i dag erbjuder tillfälliga bostäder under en tid som motsvarar den genomsnittliga kötiden för att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunen (se avsnitt 5.4.3).

Sammantaget bedömer utredningen att det är troligt att förslaget om ett tidsbegränsat etableringsboende på det stora hela inte medför några större effekter på nyanländas möjlighet att ordna ett långsiktigt boende men att effekten kan variera mellan kommunerna.

Däremot kan förslaget att bostadssituationen ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna komma att förbättra nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende (se avsnitt 18.2.2). Detsamma gäller för förslaget att kommunernas önskemål ska beaktas vid fördelningen eftersom det är sannolikt att kommuner som önskar ha ett mottagande av nyanlända är mer benägna att erbjuda långsiktiga bostäder.

De faktorer som i dag påverkar de nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende kommer att kvarstå i det föreslagna systemet för bosättning. Utöver tillgången till bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden gäller det faktorer såsom förtursregler i bostadsköer och inkomstkrav för hyreskontrakt (se avsnitt 5.4.4 och 5.4.7).

18.4 Konsekvenser för jämställdhet

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utöver det jämställdhetspolitiska målet finns även det integrationspolitiska målet (se avsnitt 3.3). Av förarbetet till det integrationspolitiska målet framgår vikten av ett stärkt jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken (SOU 2024:12, s. 15).

Det finns flera jämställdhetsproblem som kan kopplas till utformningen av bosättningen av nyanlända. Ett jämställdhetsproblem som påverkas av bosättningssystemet är att det tar längre tid för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden jämfört med nyanlända män. Ett annat problem är att nyanlända kvinnor deltar i insatser hos Arbetsförmedlingen i lägre utsträckning än nyanlända

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

män. Det gäller såväl andelen som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och påbörjar etableringsprogrammet, andelen avhopp från programmet som andelen som övergår till ett annat arbetsmarknadspolitiskt program efter deltagande i etableringsprogrammet (SOU 2022:4, s. 639–642). Ytterligare ett jämställdhetsproblem är att nyanlända kvinnor har sämre förutsättningar att få ett långsiktigt boende (se avsnitt 18.3).

18.4.1 Beaktandet av kommunernas önskemål kan bidra till ett mer organiserat mottagande

Förslaget om att införa ett önskemålsförfarande kan bidra till att förbättra kvinnors möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Förslaget kan, under vissa förutsättningar, medföra att kommuner som vill ta emot fler nyanlända kommer att få göra det. Erfarenheter visar att kommuner som vill ta emot nyanlända har ett bättre organiserat mottagande. Ett väl organiserat mottagande kan vara särskilt viktigt för kvinnors etablering då studier visat att kvinnors etablering ofta försenas på grund av väntan på barnomsorg och sfi (Landell 2021, s. 149–152).

18.4.2 Beaktandet av bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap

Utredningen föreslår att förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut ska beaktas i fördelningsmodellen. Eftersom det generellt sett bedöms vara svårare för kvinnor än för män att hitta en bostad efter att perioden med rätt till etableringsboendet löpt ut (se avsnitt 18.3) bör det faktum att förutsättningarna att hitta en bostad beaktas vid fördelningen vara positivt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Å andra sidan kan beaktandet av bostadssituationen medföra att arbetsmarknadskriteriet ges en lägre vikt i fördelningsmodellen. Eftersom kvinnor kan ha svårare att flytta till jobb, exempelvis eftersom det är vanligare att kvinnor är ensamstående med barn, riskerar det att få en särskilt negativ påverkan på kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredningen föreslår att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas som ett kriterium i fördelningsmodellen. Förslaget bör medföra att kommuner i vilka det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap får en lägre tilldelning av nyanlända. I förlängningen kan det innebära att färre nyanlända kommer att bo i dessa områden. Det kan också påverka möjligheten till etablering på arbetsmarknaden (se avsnitt 5.4.5) och det är möjligt att effekten kan skilja sig mellan kvinnor och män. En studie av svenska flyktinginvandrare från Irak, Iran och Somalia visar att kvinnor, men inte män, som bor i så kallade etniska kluster (koncentrationer av personer från samma land) med låg sysselsättningsgrad har betydligt sämre långsiktiga möjligheter att få arbete (Andersson, Musterd & Galster 2019, s. 27).

18.4.3 Kartläggning av kvotflyktingar

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning av vissa kvotflyktingar och i de fall det bedöms motiverat lämna en rekommendation till Migrationsverket om lämplig anvisningskommun (se avsnitt 9.9). I mångt och mycket kommer effekterna av förslaget bero på de individspecifika egenskaperna hos de kvotflyktingar som överförs till Sverige samt på Arbetsförmedlingens tillämpning. Det kommer troligen vara en lägre andel kvinnor än män som har sådana specifika kompetenser som bedöms kunna ligga till grund för en rekommendation. Bland de kvotflyktingar som anvisades till etableringsprogrammet under 2023 var det betydligt vanligare att männen bedömdes matchningsbara mot arbetsmarknaden jämfört med kvinnorna.[3] Det var också en betydligt större andel av männen som sökte arbete inom ett specifikt yrke jämfört med kvinnorna.[4] En något högre andel av männen hade eftergymnasial utbildning jämfört med kvinnorna.[5]

Förslaget kan således få konsekvensen att en större andel män än kvinnor matchas till en kommun baserat på förutsättningarna att komma i arbete. Det kan i sin tur innebära en undanträngnings-

[3] 43 procent av männen och 28 procent av kvinnorna bedömdes matchningsbara mot arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2024a).
[4] 67 procent av männen och 44 procent av kvinnorna sökte arbete inom ett specifikt yrke (Arbetsförmedlingen 2024a).
[5] 14 procent av männen och 11 procent av kvinnorna hade eftergymnasial utbildning (Arbetsförmedlingen 2024a).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

effekt för kvinnor genom att män i större utsträckning hamnar i kommuner med bättre arbetsmarknad. Hur stor denna effekt blir påverkas av andelen kvinnor och män som vidarebosätts. Vid uttagningen av kvotflyktingar har Migrationsverket i uppdrag att prioritera bland annat kvinnor (Ju2023/02838).

En rekommendation kan dock också baseras på matchning till insatser. Vad det får för konsekvenser för kvinnor och män är svårt att uppskatta. Å ena sidan kan männen komma att matchas till specifika insatser, exempelvis sfi med en viss yrkesinriktning, i högre utsträckning än kvinnor givet att männen oftare har högre utbildning och yrkeserfarenhet. Å andra sidan kan specifika insatser också rikta sig till personer med kort eller ingen utbildning, till exempel sfi för analfabeter.

18.4.4 En individuell rätt till etableringsboende ger kvinnor och män större egenmakt

Utredningen föreslår att vissa nyanlända ska ha en individuell rättighet till ett etableringsboende (se avsnitt 10.3). Det innebär att rätten till boendet inte är avhängigt en särskild familjekonstellation, vilket möjliggör att nyanlända kvinnor och män kan separera utan att det påverkar rätten till etableringsboende. Förslaget bidrar därmed till nyanlända kvinnors och mäns egenmakt och frihet att själva bestämma över sina egna liv.

18.4.5 Ett villkorat etableringsboende kan öka framför allt kvinnors deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen föreslår att rätten till etableringsboende i vissa fall kan upphöra i förtid, bland annat om den nyanlände inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program (se avsnitt 10.6). Förslaget bör få konsekvensen att fler nyanlända, framför allt kvinnor, kommer att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program (se avsnitt 18.2.5).

Förslaget medför att kommunerna kommer att följa upp om den nyanlände uppfyller villkoren för etableringsboendet. I dag har varken Arbetsförmedlingen, kommunen eller någon annan aktör i uppdrag att följa upp nyanlända som, trots att de har möjlighet till det, inte är inskrivna i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

som skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program. Kontrollen ökar sannolikheten för att den nyanlände ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. I en studie av Oxford Research (2020, s 73) framförs att en insats som kan bidra till att fler kvinnor deltar är att införa en uppsökande verksamhet. Utredningen föreslår vidare att kommunerna ska informera om rätten till etableringsboendet (se avsnitt 11.2) vilket också kan bidra till att fler kvinnor kommer att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

18.4.6 Ett tidsbegränsat boende påverkar kvinnor mer negativt än män

Utredningen föreslår att rätten till etableringsboende ska gälla under tre år (se avsnitt 10.3).

Ett generellt jämställdhetsproblem är att kvinnor har svårare att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden än män. Problemet beror bland annat på att kvinnor har lägre förvärvsinkomster än män (Hyresgästföreningen 2025, s. 9). Kvinnor lägger i snitt en högre andel av sin inkomst på kostnader för boende jämfört med män (SCB 2022a). Som framgår av avsnitt 18.3 kommer många nyanlända ha fortsatt svårt att få ett långsiktigt boende. Detta gäller särskilt nyanlända kvinnor, eftersom deras förvärvsinkomster är lägre än männens (SCB 2022b, s. 7). Jämfört med männen är det dessutom vanligare att kvinnorna har vårdnaden om barn. Barnfamiljer, särskilt större barnfamiljer, har generellt sett svårare att hitta en lämplig bostad eftersom det finns färre större lägenheter och eftersom dessa är dyrare (Boverket 2024d; Sveriges allmännytta 2018, s 25). Många nyanlända, särskilt kvinnor, kommer således att ha en otrygg bostadssituation även i det nya bosättningssystemet.

Ytterligare ett generellt jämställdhetsproblem är att många kvinnor och unga har utsatts för sexuella trakasserier eller kränkningar under tiden de bott i temporära boenden (Hyresgästföreningen 2023, s. 96; Kefala 2024, s. 98–99). Denna problematik riskerar att fortlöpa i och med förslaget om ett tidsbegränsat boende. Detta eftersom nyanlända, och särskilt kvinnor, kommer att tvingas att söka boende på andrahandsmarknaden.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.4.7 Övriga konsekvenser för jämställdhet

Utredningen föreslår att ärenden som inkluderar barn ska ges förtur i anvisningsförfarandet (se avsnitt 9.5.2). Ledtiden från beviljat uppehållstillstånd till anvisning för de som bor på ett asylboende har generellt sett varit något längre för kvinnor än män (se avsnitt 5.3.6). Ärenden som inkluderar barn har också vanligtvis haft något längre ledtider. Det är vanligare att kvinnor anvisas tillsammans med barn, jämfört med män (Migrationsverket 2024d). Förslaget bör således medföra att skillnaden i ledtid mellan kvinnor och män minskar.

Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket varje år ska ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun beräknas att få anvisade per månad under året. Förslaget bidrar till att kommunerna även fortsättningsvis ges goda planeringsförutsättningar, vilket är särskilt viktigt för att kvinnors etablering inte ska fördröjas. Exempelvis är det vanligare att kvinnors etablering fördröjs på grund av att barnen saknar barnomsorg (se avsnitt 18.4.1).

18.5 Konsekvenser för barn och unga

18.5.1 Förtur i anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar (se avsnitt 9.5.2). Förslaget bör bidra till att ledtiden från uppehållstillstånd till anvisning blir kortare för ärenden som inkluderar barn. Det bör i sin tur bidra till att barns integrationsprocess kan påbörjas snabbare.

Hur mycket kortare ledtiden kan bli är svårt att uppskatta. Det beror på flera faktorer, exempelvis variationer i sammansättningen av de som söker asyl och Migrationsverkets arbetssätt.

18.5.2 Möjligheten att beakta barnets bästa

Utredningen föreslår att kommuntalen får överskridas om det är nödvändigt för att i enlighet med barnkonventionen kunna beakta barnets bästa (se avsnitt 9.2.2). I det nuvarande systemet har det uppstått ett fåtal situationer där ensamkommande barn inte har blivit anvisade till den kommun där barnet har anknytning och det

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

har även förekommit situationer när det inte varit möjligt att återförena föräldrar med ett barn som tidigare anlänt till Sverige. Det är därför troligt att förslaget endast kommer att påverka ett fåtal barn. Förslaget får dock stor betydelse för det enskilda barnet.

18.5.3 Barn har en individuell och ovillkorlig rätt till etableringsboende

Utredningens förslag innebär att barn ges en individuell rättighet till ett etableringsboende. Till skillnad mot nyanlända som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension är barns rätt till etableringsboende inte villkorad. Det får konsekvensen att barn som fortsätter att tillhöra etableringsboendelagens tillämpningsområde alltid kommer att ha rätt till etableringsboende under de tre första åren. Om exempelvis barnets förälder eller en annan medlem i hushållet förlorar sin rätt till etableringsboendet i förtid, påverkar det därmed inte barnets rätt.

18.5.4 Det kommer fortsatt vara särskilt svårt för barnfamiljer att hitta ett långsiktigt boende

Utredningen föreslår att rätten till etableringsboende gäller i tre år (se avsnitt 10.3). De faktorer som i dag påverkar nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende förväntas kvarstå i det föreslagna systemet för bosättning (se avsnitt 18.3.2). Som framgår av avsnitt 18.4.6 är det särskilt svårt för barnfamiljer att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden och det kan antas att detta även kommer gälla nyanlända barnfamiljer vars rätt till etableringsboende löpt ut.

I det nuvarande systemet förekommer det att kommuner erbjuder barnfamiljer boende längre tid än de erbjuder andra nyanlända. Motiveringen till det är att det är svårare för barnfamiljer att hitta ett lämpligt boende. Även i det föreslagna systemet för bosättning står det kommunerna fritt att erbjuda en bostad till barnfamiljer efter tiden med etableringsboende.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.6 Konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden

Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera och redovisa konsekvenserna för utanförskap och utanförskapsområden. Det finns ingen etablerad definition av vad utanförskap är. I konsekvensutredningen har utredningen därför utgått från rapporten *Fördjupad analys om utanförskap* (SCB 2024d) och det resonemang som där förs av Boverket och SCB angående områden med problem kopplat till utanförskap.

Målet för regeringens arbete mot utanförskap är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13).

18.6.1 Kommuner med områden med problem kopplat till utanförskap bör få en lägre tilldelning av nyanlända

Utredningens förslag innebär att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning (se avsnitt 8.1.3). Detta bör få konsekvensen att kommuner i vilka det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap får en relativt lägre tilldelning av nyanlända.

I rapporten *Fördjupad analys om utanförskap* (SCB 2024d) används nio mycket breda faktorer för att ringa in begreppet utanförskap.[6] Eftersom det är svårt att uppskatta förslagets påverkan på fördelningen av nyanlända är det också svårt att uppskatta hur förslaget påverkar utfallet av dessa faktorer.

[6] Kriminalitet, otrygghet, bidragsberoende, trångboddhet, lågt demokratiskt deltagande, svaga skolresultat, svag arbetsmarknadsetablering, lågt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle och ohälsa.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.6.2 Ett tidsbegränsat boende kan bidra till utanförskap

Utredningens förslag innebär att rätten till etableringsboende vanligtvis löper ut efter tre år (se avsnitt 10.3). Som framgår av avsnitt 18.3.2 är det troligt att förslaget om ett tidsbegränsat etableringsboende på det stora hela inte kommer medföra några stora effekter på nyanländas möjlighet att få ett långsiktigt boende. Det innebär att det i många kommuner även fortsättningsvis kommer vara svårt för nyanlända att hitta ett långsiktigt boende.

Studier av nyanländas flyttmönster visar att nyanlända ofta flyttar till kommuner som präglas av större utsatthet än den mottagande kommunen (se avsnitt 5.4.6). Ett tidsbegränsat boende kan därför bidra till utanförskap i vissa kommuner. Det är också troligt att nyanlända på grund av svårigheter att få en bostad flyttar till ett område med problem kopplat till utanförskap, såväl inom som utanför anvisningskommunen.

18.7 Konsekvenser för statens finanser

I detta avsnitt redogörs för konsekvenser för myndigheter och statliga ersättningar. Kostnader som följer av utredningens förslag redogörs för i respektive avsnitt. I avsnitt 18.7.3 lämnas förslag på finansiering.

18.7.1 Migrationsverket

Fördelningsförfarandet

Utredningens förslag innebär att Migrationsverket får vissa nya uppgifter i fördelningsförfarandet. Merparten av Migrationsverkets uppgifter i det föreslagna förfarandet är dock desamma som i nuvarande system. Myndighetens nya uppgifter är att ta fram och förvalta en takmodell för att beräkna hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen en kommun maximalt får tilldelas samt att besluta om och revidera kommuntalen (se avsnitt 8.4). Migrationsverket ska även beakta ytterligare tre nya kriterier i fördelningsmodellen (se avsnitt 8.1.3).

För att genomföra det nya fördelningsförfarandet kommer det krävas samverkan med berörda aktörer. Förutsättningarna för det

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

är goda då det redan i dag finns etablerade forum för samverkan på såväl nationell som regional nivå. Den återkommande förvaltningen av de nya uppgifterna som följer av utredningens förslag är av mindre karaktär. Detta då uppgifterna sker centralt på myndigheten och endast ska genomföras en eller ett fåtal gånger per år.

Av utredningens förslag följer att utlänningar med tillfälligt skydd som redan blivit anvisade enligt LMA inte ska anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Om dessa nyanlända bor kvar i ett boende som kommunen ordnat efter anvisningen enligt LMA ska de i stället automatiskt få rätt till etableringsboende när de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA. Detta innebär att denna grupp inte längre behöver inkluderas i beräkningen av mottagningsbehovet eller fördelningsförfarandet. Migrationsverkets uppdrag blir därmed mindre omfattande jämfört med i dag. Utredningen har erfarit att detta arbete har varit komplext och lett till att anvisningstalet behövt revideras under 2024. Migrationsverkets prognos för 2027 är dock att inga utlänningar med tillfälligt skydd kommer att bli kommunmottagna det året. Det innebär att förslaget inte har någon effekt jämfört med om nuvarande ordning hade fortsatt att gälla. På sikt kan dock förslaget innebära en effektivisering av Migrationsverkets verksamhet, beroende på utvecklingen av mottagandet av personer med tillfälligt skydd.

Länsstyrelserna tillfördes tio miljoner konor 2017 för sin roll i genomförandet av den nya bosättningslagen (prop. 2016/17:1 utg.omr. 1, s. 55). I genomsnitt fick således respektive länsstyrelse knappt en halv miljon kronor. Detta avsåg bland annat kostnader för att besluta om kommuntalen. Eftersom Migrationsverket övertar ansvaret för att besluta om och revidera kommuntalen bör Migrationsverkets förvaltningsanslag permanent tillföras medel för denna uppgift. Det kan antas att Migrationsverket bör kunna genomföra dessa uppgifter på ett mer effektivt sätt då myndigheten övertar uppgiften att besluta om kommuntalen från 21 länsstyrelser.

Vid en sammantagen bedömning föreslår utredningen att Migrationsverkets förvaltningsanslag tillförs en halv miljon kronor[7] från och med 2026. Medlen avser utveckling och förvaltning av takmodellen och besluten om kommuntalen.

[7] Summan räknas upp med den årliga pris- och löneomräkningen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att Migrationsverket får i uppgift att ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året. Uppgiften finns inte reglerad i dag, men Migrationsverket tar fram en års- och månadsplanering för kommunerna. Migrationsverket gör således motsvarande arbete redan i dag. Förslaget medför således ingen kostnadsökning för myndigheten.

Förslaget att ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar (se avsnitt 9.5.2) kan påverka antalet som bor på Migrationsverkets asylboenden. Om ärenden som inkluderar barn prioriteras bör det kunna bidra till att handläggningen blir mer effektiv. Detta eftersom ärenden som inkluderar barn i regel består av fler individer än ärenden utan barn. Förslaget borde således leda till att fler individer kan få sina ärenden handlagda snabbare, vilket i sin tur bör bidra till att färre bor på asylboenden. Hur mycket detta förslag påverkar ledtiderna i mottagningssystemet är dock svårt att uppskatta. Migrationsverket har enligt sitt regleringsbrev för 2025 redan i uppdrag att korta vistelsetiderna i mottagandet. Om Migrationsverket redan har vidtagit nödvändiga åtgärder för att korta vistelsetiderna, innebär det att förslaget får liten eller ingen effekt på vistelsetiderna i mottagandet.

I nuvarande system regleras det att kommuner kan anmäla tillgängliga bostäder till Migrationsverket. Utredningen föreslår inte någon motsvande reglering i det nya systemet (se avsnitt 9.7). Migrationsverket behöver således inte längre administrera dessa ärenden. En risk med det är att Migrationsverket får sämre kunskap om tillgängliga bostäder, vilket kan göra det svårare att matcha individen mot en kommun. Oavsett om det finns tillgängliga bostäder eller inte så kan en kommun inte neka en anvisning om att ta emot en nyanländ. Således bör förslaget inte få någon effekt på tiden den nyanlände bor på ett asylboende.

Utredningen föreslår att Migrationsverkets uppgiftsskyldighet preciseras (se avsnitt 9.8). Förslaget bedöms ha liten påverkan på Migrationsverkets verksamhet. Problemet med nuvarande reglering av uppgiftsskyldigheten är att den är otydlig, vilket medfört merarbete för kommunerna och Migrationsverket då det saknats rutiner

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

för vilka uppgifter som ska delas. Förslaget bör således bidra till en effektivare hantering. Effekten bedöms dock som ringa.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska beakta Arbetsförmedlingens rekommendation vid beslut om en anvisning (se avsnitt 9.9). Förslaget innebär att Migrationsverket ska informera Arbetsförmedlingen när en kvotflykting som omfattas av ålderskriteriet för etableringsprogrammet får uppehållstillstånd. Enligt prognosen kommer 900 kvotflyktingar att vidarebosättas under 2027. Enligt Arbetsförmedlingen (2024f, s. 3–4) beräknas 55 procent av dessa anvisas till etableringsprogrammet under 2027. Det innebär att Migrationsverket kommer att informera Arbetsförmedlingen om cirka 500 individer per år. I och med uttagningsresorna får många kvotflyktingar uppehållstillstånd i nära anslutning till varandra. Därför bör informationen kunna samlas ihop och skickas till Arbetsförmedlingen. Uppgiften innebär således en begränsad arbetsinsats för Migrationsverket. Migrationsverket ska dock bistå Arbetsförmedlingen med logistik och Arbetsförmedlingen ska samordna sina insatser med Migrationsverkets insatser vid genomförandet av en kartläggning, vilket kommer medföra ytterligare arbete och kostnader för Migrationsverket. Arbetsförmedlingens rekommendation bör kunna medföra att anvisningsprocessen underlättas. Utredningen beräknar att kostnaderna kommer uppgå till en miljon kronor per år för Migrationsverket avseende detta förslag Förslaget kan också medföra mindre initiala utvecklingskostnader för att kunna motta Arbetsförmedlingens rekommendation.

Utredningen föreslår vidare att personer med tillfälligt skydd som redan anvisats enligt LMA inte ska anvisas igen. Detta bör underlätta Migrationsverkets arbete eftersom det innebär att en arbetsuppgift utgår. Prognosen för 2027 är dock att inga personer med tillfälligt skydd kommer att bli kommunmottagna det året. Det innebär således att förslaget inte medför någon effekt på Migrationsverkets verksamhet vid ikraftträdandet. På sikt kan dock förslaget innebära en effektivisering av Migrationsverkets verksamhet, beroende på utvecklingen av mottagandet av personer med tillfälligt skydd.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Etableringsboende

Utredningen har i avsnitt 11.2 bedömt att om det inte ingår i de åtgärder som kommer att vidtas med anledning av skyddsgrundsförordningen att Migrationsverket ska informera nyanlända om rätten till etableringsboende bör etableringsboendeförordningen kompletteras med en bestämmelse om att Migrationsverket ska lämna sådan information i samband med anvisning av nyanlända.

Om en komplettering sker innebär det en ny uppgift för Migrationsverket. Beräkningen utgår från att det tar 30 minuter att informera om rätten till etableringsboende. Flera nyanlända kan informeras samtidigt, eftersom de flesta anvisningsärenden avser flera individer. Enligt Migrationsverkets prognos kommer kommuner att anvisas att ta emot 2 400 nyanlända under 2027 (se avsnitt 3.2). Lågt räknat är det två individer per ärende som informeras, eftersom det är få ensamstående som anvisas. Detta innebär en sammanlagd tid på 600 timmar. Migrationsverkets driftskostnad för en årsarbetskraft 2023 var 1 049 000 kronor, kostnaden för tolk inkluderat. Kostnaden blir således drygt 300 000 kronor per år. Denna summa bör tillföras myndighetens förvaltningsanslag från och med 2027 om det sker en komplettering av etableringsboendeförordningen.

Statliga ersättningar

Utredningen föreslår att statlig ersättning ska lämnas till kommuner för kostnader för stöd i att söka bostad samt vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende (se avsnitt 15.2). Migrationsverket ska handlägga och betala ut denna ersättning. Ersättningens konstruktion är dock enkelt utformad, vilket innebär att utbetalningen bör kunna ske automatiskt. Förslaget kan medföra vissa initiala kostnader för Migrationsverket avseende exempelvis utveckling av systemstöd. Dessa kostnader bedöms dock som ringa och bör kunna hanteras inom myndighetens ekonomiska ramar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Sammanställning av konsekvenser för Migrationsverket

De finansiella konsekvenserna för Migrationsverket sammanställs i tabell 18.1.

Tabell 18.1 Finansiella konsekvenser för Migrationsverket

Förslag	Konsekvens och bedömning
Nya uppgifter i fördelningsmodellen	500 000 kronor permanent fr.o.m. 2026
Vissa personer med tillfälligt skydd omfattas inte i fördelnings- och anvisningsförfarandet	Potentiell effektivisering
Prognos över mottagandet	Oförändrat
Ge ärenden med barn förtur	Potentiell effektivisering
Avskaffa anmälan av tillgängliga bostäder	Oförändrat
Uppgiftsskyldighet preciseras	Mindre effektivisering
Kartläggning av kvotflyktingar	1 000 000 kronor permanent fr.o.m. 2027
Information om rätten till etableringsboende	Oförändrat
Förvaltning av statliga ersättningar	Oförändrat

Sammantaget bedömer utredningen att utgiftsområde 8 Migration, anslag 1:1 Migrationsverket bör tillförs 500 000 kronor från och med 2026 och 1 500 000 kronor från och med 2027.

18.7.2 Arbetsförmedlingen

Fördelningsförfarandet

I det nya fördelningsförfarandet ska tre nya kriterier beaktas. Detta medför att utfallet från fördelningen kan komma att ändras jämfört med den fördelning som sker inom ramen för dagens system. En ändrad fördelning kan påverka var i landet Arbetsförmedlingen ska erbjuda den nyanlände etableringsinsatser och andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Givet den nuvarande prognosen är det 2 400 nyanlända som kommer att bli mottagna efter anvisning under 2027 (se avsnitt 3.2). Drygt hälften av dessa uppskattas omfattas av etableringsprogrammet. Denna grupp utgör en mycket liten del av Arbetsförmedlingens totala verksamhet och en förändrad fördelning bedöms därmed endast få marginell påverkan på Arbetsförmedlingens lokaliseringsbehov.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisningen (se avsnitt 9.9). Förslaget innebär till viss del en ny arbetsuppgift för Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kartlägger dock redan i dag kvotflyktingar inom ramen för etableringsprogrammet, själva uppgiften är således inte ny. Skillnaden är att kartläggningen ska ske innan dess att en kommun anvisas att ta emot den nyanlände, och således medan kvotflyktingen befinner sig i tredje land.

Enligt budgetpropositionen för 2025 avser Sverige att vidarebosätta 900 kvotflyktingar. Arbetsförmedlingens prognos är att 55 procent av kvotflyktingarna kommer ingå i målgruppen för etableringsprogrammet (Arbetsförmedlingen 2024f). Arbetsförmedlingen kan därför antas behöva genomföra 500 kartläggningar och, i de fall det finns skäl för det, lämna en rekommendation till Migrationsverket. Uppskattningsvis tar varje kartläggning och eventuell rekommendation sex timmar, varav två timmar avser kartläggning och fyra timmar avser förberedelse och handläggning. Vidare tillkommer det OH-kostnader och kostnader för tolk. För 2023 var kostnaden för en årsarbetskraft 878 000 kronor (Arbetsförmedlingen 2024g, s. 86). Förslaget medför således en kostnad på drygt 1 200 000 kronor per år. Den kartläggningen som görs innan anvisningen bör dock kunna ligga till grund för kartläggningen som Arbetsförmedlingen ska genomföra inom etableringsprogrammet. Vissa kostnader kan emellertid tillkomma i det praktiska genomförandet.

Hur stor effekten av förslaget blir är mycket svårt att uppskatta, bland annat eftersom det är beroende på externa faktorer såsom arbetsmarknadsläget och kvotflyktingarnas egenskaper. Ett antagande är att Arbetsförmedlingen kan lämna en rekommendation för kvotflyktingar med eftergymnasial utbildning. Under 2023 var det tolv procent av kvotflyktingarna som anvisades till etableringsprogrammet som hade eftergymnasial utbildning. Givet att 900 kvotflyktingar vidarebosätts kan det därför antas att Arbetsförmedlingen kan lämna cirka 100 rekommendationer per år. Till det kan det även tillkomma kvotflyktingar som saknar formella kompetenser men som har behov av specifika insatser. Givet det ringa antalet rekommendationer krävs ingen finansiering för utveckling av system-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

stöd för att hantera denna uppgift. Utredningen föreslår i avsnitt 9.9 att detta förslag bör utvärderas tre år efter att förslaget implementerats. Vid den tidpunkten har den första gruppen kvotflyktingar som kartlagts innan anvisning lämnat etableringsprogrammet.

Etableringsboende

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen, på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid, ska lämna vissa uppgifter (se avsnitt 10.8).

Det är svårt att uppskatta hur ofta en kommun kommer att begära uppgifter om en nyanländ. Det är troligt att det kan variera beroende på kommunens tillämpning av regelverket och från fall till fall, det vill säga om kommunen i det enskilda fallet bedömer att det finns skäl att kontrollera om den nyanlände uppfyller villkoren för etableringsboendet. Utredningen gör antagandet att kommunen i genomsnitt kommer att genomföra en kontroll per nyanländ två gånger per år.

Förslagets påverkan på Arbetsförmedlingen bör vara ringa. Om respektive begäran hanteras manuellt beräknar utredningen att det tar fem minuter per ärende. Enligt prognosen för 2027 kommer 2 400 nyanlända att erhålla rätt till etableringsboende, det kan antas att hälften av dessa kommer att kontrolleras. Det finns ingen prognos för antalet nyanlända som tas emot av en kommun efter anvisning för åren efter 2027 och det antas därför att denna prognos även gäller för åren därefter. Om anvisningarna till kommunen sker jämnt per månad kommer antalet kontroller att uppgå till 1 800 under 2027, eftersom endast hälften hinner kontrolleras två gånger. Under 2028 och 2029 kommer antalet kontroller att uppgå till 4 200 respektive 6 600. Arbetsförmedlingens kostnad per årsarbetskraft är 878 000 kronor för 2023. Det innebär att kostnaden för åren 2027 till och med 2029 uppgår till cirka 65 000, 150 000 respektive 230 000 kronor. Efter tre år beräknas att 3 600 nyanlända kommer att kontrolleras. Det innebär att 7 200 begäranden sker per år, vilket medför en kostnad på cirka 250 000 kronor på per år. Dessa medel bör tillföras Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Sammanställning av konsekvenser för Arbetsförmedlingen

De finansiella konsekvenserna för Arbetsförmedlingen sammanställs i tabell 18.2.

Tabell 18.2 Finansiella konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Förslag	Konsekvens och bedömning
Nya kriterier	Oförändrat
Kartläggning av kvotflyktingar	1 000 000 kronor permanent fr.o.m. 2027
Lämna uppgifter till kommunen om etableringsboende	65 000, 150 000, 230 000 kronor 2027–2029 250 000 kronor 2030–permanent

Sammantaget bedömer utredningen att utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader tillförs 1 065 000 kronor, 1 150 000 kronor respektive 1 230 000 kronor för 2027–2029 och därefter 1 250 000 kronor.

18.7.3 Länsstyrelserna

Fördelningsförfarandet

Utredningens förslag innebär att regeringen inte längre ska besluta om länstal och att länsstyrelserna inte längre ska fatta beslut om kommuntal. Detta medför att länsstyrelsernas ansvar minskar men länsstyrelserna har en fortsatt viktig roll i fördelningsförfarandet, främst avseende samverkan med kommunerna och genom att fungera som länk mellan Migrationsverket och kommunerna (se avsnitt 8.4.4).

Länsstyrelserna tillfördes tio miljoner kronor 2017 för sin roll i genomförandet av den nya bosättningslagen (prop. 2016/17:1 utg.omr. 1, s. 55). Finansieringen enligt budgetpropositionen för 2017 avser dock inte hela länsstyrelsens uppdrag avseende arbetet med bosättning av nyanlända.

Året innan tillfördes länsstyrelserna 20 miljoner kronor för att förstärka länsstyrelsernas insatser avseende mottagande och bosättning av nyanlända (prop. 2015/16:1, utg.omr. 1, s, 87). Eftersom utredningens förslag innebär att länsstyrelserna får en förändrad roll i arbetet med bosättning av nyanlända bör länsstyrelsernas

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

finansiering anpassas därefter. Länsstyrelserna hade redan innan anslaget utökades 2016 och 2017 en viktig roll i arbetet med bosättningen av nyanlända.

Anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att respektive länsstyrelse ska föra dialog med kommunerna inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning (se avsnitt 9.7). Uppgiften är densamma som i nuvarande reglering som följer av 12 § bosättningsförordningen. Förslaget innebär således ingen ny uppgift för länsstyrelserna och därför krävs ingen ändrad finansiering.

Etableringsboende

Utredningens förslag innebär att länsstyrelserna får en ny uppgift att följa upp organiseringen och genomförandet av hur kommunerna ordnar etableringsboenden. Alla 21 länsstyrelser kommer att få denna uppgift för respektive län. En länsstyrelse kan också få uppgiften att följa frågan på nationell nivå. Uppgiften medför ökade kostnader för uppföljning och redovisning av uppdraget för respektive länsstyrelse. Uppgiften bör dock kunna samordnas med den liknande uppföljningsuppgiften som följer av nuvarande 10 § förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Kostnaden för respektive länsstyrelse är svår att uppskatta eftersom den kan variera, bland annat beroende på antal kommuner och nyanlända som tagits emot efter anvisning i länet. Uppgiften beräknas i genomsnitt uppgå till en halv årsarbetskraft. Kostnaden per årsarbetskraft varierar mellan länsstyrelserna[8]. Den uppskattade kostnaden uppgår till knappt 12 miljoner kronor per år.

[8] I denna beräkning utgår utredningen från kostnaden för Länsstyrelsen Uppsala län, vilken var 1 134 000 kronor för 2023 (Länsstyrelsen Uppsala län 2024, s. 92).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Sammanställning av konsekvenser för länsstyrelserna

De finansiella konsekvenserna för länsstyrelserna sammanställs i tabell 18.3 nedan.

Tabell 18.3 Finansiella konsekvenser för länsstyrelserna

Förslag	Konsekvenser och förslag
Minskad roll och insats i bosättningssystemet	-30 000 000 kronor fr.o.m. 2027
Dialog med kommunerna om att främja mottagandet	Oförändrat
Uppföljning av etableringsboende	12 000 000 kronor fr.o.m. 2027

Utredningen bedömer att utgiftsområde 1 Rikes styrelse anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. ska tillföras 12 miljoner kronor från och med 2027 för uppföljningen av etableringsboende. Utredningen bedömer också att en besparing kan ske på motsvarande 30 miljoner kronor till följd av länsstyrelsernas förändrade roll och insats i bosättningssystemet, vilket kan finansiera utredningens förslag.

18.7.4 Boverket

Utredningens förslag innebär att Boverket ska tillhandahålla statistikunderlag till Migrationsverket i arbetet med fördelningsmodellen. Underlaget avser kriterierna om bostadssituationen i kommunerna samt förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap. Boverket arbetar redan i dag med att ta fram och förvalta uppgifter om bostadsbrist och byggandebehov. Även statistikuppgifter om områden med problem kopplat till utanförskap har nyligen tagits fram av Boverket och SCB (SCB 2024d). Myndigheterna har föreslagit att de uppgifterna ska förvaltas och publiceras av SCB. Det finns således redan framtagna statistikuppgifter att utgå från för de statistikunderlag som Boverket ska förse Migrationsverket med.

Utredningen föreslår också att Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

Boverkets nya uppgifter bedöms sammantaget vara ringa i omfattning och motsvara en halv årsarbetskraft. Boverkets kostnad för en årsarbetskraft 2023 var 1 521 000 kronor, vilket innebär att kost-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

naden för förslaget avrundat blir 750 000 kronor. Denna summa bör tillföras Boverkets förvaltningsanslag från och med 2026 (utg.omr. 18, anslag 1:4, ap.1).

18.7.5 Övriga myndigheter

Regeringen föreslås att även fortsättningsvis årligen fatta beslut om det totala antalet som kan anvisas. Förslaget innebär därför inte några skillnader för Regeringskansliet, jämfört med nuvarande system.

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att överklaga beslutet om att rätten till etableringsboende upphör i förtid. Detta innebär att förvaltningsdomstolarna får en ny ärendetyp att hantera. Utredningens bedömning är dock att det kommer vara mycket få ärenden som överklagas. Förvaltningsdomstolarna bör således kunna hantera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget inom ram.

18.7.6 Justering av statliga ersättningar

Utredningen föreslår att kommunerna ska stödja den nyanlände att söka bostad och informera denne om rätten till etableringsboende (se avsnitt 11.1 och 11.2). Kommunerna ska ersättas för nya obligatoriska uppgifter. Baserat på att de nya uppgifterna tar tio timmars arbetstid i anspråk per nyanländ (se avsnitt 15.3) och att 2 400 nyanlända blir mottagna per år (se avsnitt 3.2) uppgår den totala kostnaden till cirka 9 600 000 kronor utifrån 2023 års kostnadsnivå.[9]

Kontroller av om en nyanländ uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende beräknas uppgå till tio timmar per nyanländ[10] som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension per år (se avsnitt 15.3). Baserat på att 2 400 nyanlända blir mottagna per år och att hälften ingår i detta åldersspann blir den totala kostnaden cirka 4 800 000 kronor per år.[11] Beroende på prisbasbelop-

[9] Den totala tiden uppgår till 24 000 timmar. Den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft inom kommunalsektorn uppgick till 835 552 kronor under 2023, för yrkesgruppen 151023 Handläggare, IFO, äldreomsorg, funktionsnedsättning, socialpsykiatri och integrationsarbete. En årsarbetskraft arbetar 2080 timmar per år.
[10] Beräkningen avser den totala tiden per nyanländ.
[11] Totala tiden uppgår till 12 000 timmar. Den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft inom kommunalsektorn uppgick till 835 552 kronor under 2023, för yrkesgruppen 151023 Handläggare, IFO, äldreomsorg, funktionsnedsättning, socialpsykiatri och integrationsarbete. En årsarbetskraft arbetar 2080 timmar per år.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

pets utveckling behöver motsvarande summor tillföras utgiftsområde 13, anslag 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande, från och med 2027. Det bör dock beaktas att det är svårt att uppskatta vilken tidsåtgång som är mest ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Förslagen är dock fullt skalbara.

18.8 Konsekvenser för kommuner

18.8.1 Fördelningsförfarandet

I avsnitt 8 beskrivs utredningens förslag till ett nytt förfarande för fördelning av nyanlända mellan kommuner. Förslaget syftar till att öka kommunernas inflytande över fördelningen av nyanlända och samtidigt skapa goda förutsättningar för integration. Förslaget ska också vara hållbart över tid.

Förslaget innebär i korthet att en fördelningsmodell fördelar anvisningarna utifrån kommunernas relativa förutsättningar för integration. Kommunerna ges därefter inflytande över fördelningen genom att de får möjlighet att ange ett önskat kommuntal. Hur många fler nyanlända en kommun maximalt får tilldelas utöver utfallet från fördelningsmodellen begränsas av ett kommuntak som fastställs genom en takmodell. I utredningens förslag finns ingen begränsning när det gäller hur många färre nyanlända en kommun får tilldelas i förhållande till utfallet från fördelningsmodellen.

Kommunernas möjlighet att önska kommuntal ökar det kommunala inflytandet

Vilka konsekvenser det föreslagna fördelningsförfarandet får för kommunerna beror till stor del på hur kommunernas önskemål kommer att se ut. Som framgår i avsnitt 5.2.7 fanns det jämfört med 2023 års kommuntal både kommuner som önskade ett högre mottagande och kommuner som önskade ett lägre mottagande. Kommunernas önskemål för mottagandet kan antas bero på flera faktorer, exempelvis möjligheten att ordna etableringsboenden, arbetskraftsbehov och politisk vilja. Kommunernas önskemål för mottagandet 2023 kan således inte antas gälla för andra år. Det kan dock konstateras att om det föreslagna fördelningsförfarandet hade

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

tillämpats 2023 är sannolikheten stor att det hade skett en omfördelning jämfört med de beslutade kommuntalen. Sannolikheten är också stor att fler kommuner hade varit nöjda med tilldelningen.

Utifrån dialog med länsstyrelser och kommuner uppfattar utredningen att det även framöver kommer att finnas kommuner som önskar ett högre respektive lägre mottagande, givet att det totala mottagandet av nyanlända inte drastiskt förändras jämfört med i dag. Det indikerar att det även framöver kan finnas förutsättningar för en omfördelning av mottagandet jämfört med utfallet av en fördelningsmodell.

I vilken utsträckning kommunernas önskemål kan tillgodoses beror på en kombination av anvisningstalet, utfallen av fördelningsmodellen och takmodellen samt andra kommuners önskemål. I praktiken kommer det således att variera över tid och från kommun till kommun. En kommun kan dock aldrig få sitt önskemål tillgodosett på bekostnad av en annan kommuns önskemål. Det innebär att en kommun endast kan få fördelningsmodellens utfall nerjusterat om det finns en annan kommun som önskar en högre tilldelning, och tvärt om.

Nedan beskrivs vilket genomslag en kommuns önskemål får beroende på om anvisningstalet är större, mindre eller lika med kommunernas totala önskemål, samt beroende på om kommunen önskat ett högre eller lägre tal. Kommuner som önskar ta emot det antal som följer av fördelningsmodellen får alltid sitt önskemål tillgodosett. Beskrivningarna utgår från att varje kommuns önskemål inte kan överskrida dess kommuntak.

När anvisningstalet är större än kommunernas totala önskemål

I de fall anvisningstalet är större än det antal nyanlända kommunerna tillsammans önskar att ta emot, kan kommunernas önskemål tillgodoses enligt följande:

– Kommuner som önskar en högre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen får sitt önskemål tillgodosett.
– Kommuner som önskar en lägre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen kan få en minskning, som mest ner till det önskade talet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– Om alla kommuner önskar en lägre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen blir samtliga kommuntal desamma som utfallet av fördelningsmodellen.

Det föreslagna förfarandet för att beakta kommunernas önskemål när anvisningstalet är större än kommunernas totala önskemål (se avsnitt 8.4) illustreras genom ett exempel i tabell 18.4. I exemplet utgörs utfallet av fördelningsmodellen och kommunernas önskemål av fiktiva värden för tio kommuner. Kommunernas önskemål antas vara mindre än eller lika med deras respektive kommuntak.

Tabell 18.4 Exempelberäkning när anvisningstalet är större än kommunernas önskemål

Kommun	Fördelning enligt fördelnings-modell	Önskemål	Steg 1	Steg 2	Steg 3a	Steg 3b	Kommuntal
K1	10	10		10			10
K2	30	30		30			30
K3	0	0		0			0
K4	15	5			10	8	8
K5	10	5			6	6	6
K6	20	0			13	11	11
K7	20	17			13	17	17
K8	10	13	13				13
K9	0	5	5				5
K10	10	25	25				25
Summa	**125**	**110**	**43**	**40**	**42**	**42**	**125**

Källa: Fiktiva uppgifter, egna beräkningar.

Steg 1: Tre kommuner önskar en högre tilldelning och för dessa kommuner höjs tilldelningen av anvisningar i enlighet med önskemålen.

Steg 2: Tre kommuner är nöjda med utfallet av fördelningsmodellen och för dessa kommuner görs därför ingen justering.

Steg 3a: Fyra kommuner önskar en lägre tilldelning och mellan dessa kommuner fördelas den del av anvisningstalet som återstår

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

efter fördelningen enligt steg 1 och 2. Utredningen har valt att beräkna andelar av de fyra kommunernas summerade tal enligt fördelningsmodellen som grund för fördelningen av det återstående anvisningstalet.[12] Respektive kommuns andelar multipliceras sedan med det återstående anvisningstalet, vilket ger talet för varje kommun.

Steg 3b: Talet för K10 behöver justeras från 13 till 17 för att kommunens tilldelning inte ska understiga kommunens önskemål. När tilldelningen justerats upp för K10 räknas tilldelningen av det nu återstående anvisningstalet om på nytt bland de tre återstående kommunerna, enligt samma andelsprincip som i steg 3a.

När anvisningstalet är lika med eller mindre än kommunernas totala önskemål

I de fall kommunerna tillsammans önskar ta emot fler nyanlända än vad som är möjligt inom ramen för anvisningstalet, kan kommunernas önskemål tillgodoses enligt följande:

- Kommuner som önskar en lägre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen får sitt önskemål tillgodosett.
- Kommuner som önskar en högre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen kan få en ökning, som mest upp till det önskade talet.
- Om alla kommuner önskar en högre tilldelning eller är nöjda med utfallet av fördelningsmodellen blir samtliga kommuntal desamma som utfallet av fördelningsmodellen.

Det föreslagna förfarandet för att beakta kommunerna önskemål när anvisningstalet är mindre än kommunernas totala önskemål (se avsnitt 8.4) illustreras genom ett exempel i tabell 18.5. Precis som i det föregående exemplet utgörs utfallet av fördelningsmodellen och kommunernas önskemål av fiktiva värden för tio kommuner. Kommunernas önskemål antas vara mindre än eller lika med deras respektive kommuntak.

[12] Det återstående anvisningstalet är 42. De kommuner som önskar en lägre tilldelning har enligt fördelningsmodellen ett sammanlagt tal på 65. Exempelvis är K4:s tal enligt fördelningsmodellen 15, vilket avrundat är 23 procent av 65. I steg 3 får K4 således en tilldelning som motsvarar 23 procent av det återstående anvisningstalet på 42, det vill säga 10.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Tabell 18.5 Exempelberäkning när anvisningstalet är mindre än kommunernas önskemål

Kommun	Fördelning enligt fördelnings-modell	Önskemål	Steg 1	Steg 2	Steg 3	Kommuntal
K1	0	0		0		0
K2	5	5		5		5
K3	5	0	0			0
K4	30	20	20			20
K5	10	5	5			5
K6	20	30			26	26
K7	15	20			19	19
K8	10	30			13	13
K9	10	20			13	13
K10	15	20			19	19
Summa	**120**	**150**	**25**	**5**	**90**	**120**

Källa: Fiktiva uppgifter, egna beräkningar.

Steg 1: Tre kommuner önskar en lägre tilldelning och för dessa kommuner sänks tilldelningen i enlighet med önskemålen.

Steg 2: Två kommuner är nöjda med utfallet av fördelningsmodellen och för dessa kommuner görs därför ingen justering.

Steg 3: Fem kommuner önskar en högre tilldelning och mellan dessa kommuner fördelas den del av anvisningstalet som återstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2. Utredningen har valt att beräkna andelar av de fem kommunernas summerade tal enligt fördelningsmodellen som grund för fördelningen av det återstående anvisningstalet. Respektive kommuns andel har sedan multiplicerats med det återstående anvisningstalet, vilket ger talet för varje kommun.[13] Ingen kommun har fått en högre tilldelning än de önskat, varför ingen ytterligare justering är nödvändig.

[13] Det återstående anvisningstalet är 90. De kommuner som önskar en högre tilldelning har enligt fördelningsmodellen ett sammanlagt tal på 70. Exempelvis är K6:s tal enligt fördelningsmodellen 20, vilket avrundat är 29 procent av 70. I steg 3 får K6 således en tilldelning som motsvarar 29 procent av det återstående anvisningstalet på 90, det vill säga 26.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Beaktandet av bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap

Utredningen föreslår att tre nya kriterier ska beaktas vid fördelningen. Utöver kommunernas önskemål ska även förutsättningarna för den nyanlände att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden när rätten till etableringsboende löpt ut och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap beaktas (se avsnitt 8.1.3). Detta kommer sannolikt medföra ett förändrat utfall av fördelningsmodellen jämfört med utfallet av den nuvarande modellen.

Det kan antas att kommuner med en bättre förväntad tillgång till bostäder kommer att få ett högre utfall i fördelningsmodellen. Det innebär att kommunerna på aggregerad nivå kommer att behöva hantera färre nyanlända som saknar bostad efter att tiden med etableringsboende löpt ut, jämfört med om detta kriterium inte hade beaktats i fördelningsmodellen. En risk med att bostadssituationen beaktas är emellertid att fler nyanlända bosätts i kommuner med sämre arbetsmarknadsförutsättningar. Detta kan medföra negativa konsekvenser för dessa kommuner, exempelvis ökade kostnader för försörjningsstöd.

Utredningen föreslår även att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen. Det förväntas bidra till en lägre risk för att problemen kopplade till utanförskap förvärras för dessa kommuner.

Minskad befolkning och brist på arbetskraft kan motivera kommuner att ta emot fler nyanlända

I dialog med kommuner har det framkommit att flera kommuner vill öka sitt mottagande av nyanlända för att motverka att kommunens befolkning minskar. Minskad befolkning kan leda till flera problem, exempelvis minskade skatteintäkter och mindre underlag för att upprätthålla en viss nivå av samhällsservice.

En minskande befolkning är ett tilltagande problem för många kommuner. Enligt SCB (2024a) beräknas folkmängden minska i sju län fram till år 2040. Störst minskning väntas i Västernorrlands och Norrbottens län. I dessa län beräknas folkmängden minska med drygt sju respektive drygt sex procent jämfört med i dag. Drygt hälften av landets kommuner beräknas få en minskad befolkning

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

fram till 2040. Detta tyder på att det även framöver kommer att finnas kommuner som vill ta emot nyanlända för att öka sin befolkning. Möjligheten att önska en tilldelning av anvisningar ökar dessa kommuners chanser att få ta emot fler nyanlända. Dessa kommuner har på grund av en minskande befolkning också ofta lediga bostäder, vilket innebär att dessa kommuners tilldelning enligt fördelningsmodellen kan komma att öka jämfört med i dag. Detta under förutsättning att kommuntaket, modellens övriga kriterier, samt övriga kommuners önskemål ger utrymme för det.

Ett närliggande problem är brist på arbetskraft. I dialog med kommuner har utredningen erfarit att en del kommuner önskar ta emot fler nyanlända då det saknas arbetskraft i kommunen. Arbetsförmedlingen bedömer att utbudet av arbetskraft kommer att vara begränsat under en lång tid framöver till följd av låga födelsetal och en restriktiv migrationspolitik. Utöver demografiska utmaningar, såsom en minskad befolkning i arbetsför ålder, saknar många arbetslösa de kompetenser som arbetsgivare efterfrågar. Bristen på arbetskraft med rätt kompetens är stigande i hela landet, men allra tydligast i norra Sverige (Arbetsförmedlingen 2024e, s. 21, 36).

Antalet nyanlända som kommer att bosättas enligt etableringsboendelagen är mycket få i förhållande till vissa kommuners utmaningar med befolkningsminskning och arbetskraftsbrist. Det nya fördelningsförfarandets förmåga att bemöta dessa utmaningar ska därför inte överskattas.

Den kommunala självstyrelsen

Utredningen föreslår att kommunerna, på samma sätt som i dag, ska vara skyldiga att ta emot de nyanlända som Migrationsverket anvisar. Det innebär att den huvudsakliga inskränkning av den kommunala självstyrelsen som finns i det nuvarande systemet, kvarstår även i utredningens förslag. I förarbetena till bosättningslagen gjorde regeringen bedömningen att inskränkningen inte gick utöver vad som var nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den och att inskränkningen därmed var godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen (prop. 2015/16:54, s. 36). Utredningen delar denna bedömning. Riksrevisionen har konstaterat att intentionerna med bosätt-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningslagen har uppfyllts vilket även talar för att inskränkningen är proportionerlig.

Givet att det införs en möjlighet för kommunerna att ha inflytande över sitt mottagande innebär utredningens förslag att det kommunala självstyret ökar. Hur stort inflytande kommunerna kommer att få i praktiken beror dock i stor utsträckning på hur vanligt det kommer att vara att det finns kommuner som önskar öka sitt mottagande samtidigt som det finns kommuner som önskar minska sitt mottagande (se avsnitt 18.8.1). Inflytandet begränsas även genom förslaget om det så kallade *kommuntaket*. Ett system utan en sådan begränsning riskerar att medföra negativa konsekvenser för de nyanländas möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet (se avsnitt 8.4.3). Utredningen bedömer därför att det är ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen utifrån nationella intressen.

18.8.2 Anvisningsförfarandet

Prognos över mottagandet

Utredningen föreslår att Migrationsverket för varje år ska ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje enskild kommun ska ta emot efter anvisning per månad (se avsnitt 9.4.2). Migrationsverket tar redan i dag fram en planering för respektive kommuns mottagande, vilken utgör en viktig förutsättning för kommunernas möjlighet att planera sitt mottagande. I praktiken innebär förslaget således ingen ändring jämfört med i dag. Förslaget innebär dock att Migrationsverket inte kan prioritera ner denna arbetsuppgift, vilket säkerställer att kommunerna även framöver får goda planeringsförutsättningar.

Barnets bästa

Utredningen föreslår att kommuntalet ska kunna överskridas för att beakta barnets bästa (se avsnitt 9.2.2). Detta innebär att kommunens planeringsförutsättningar försämras, eftersom en kommun i vissa fall kan komma att få ta emot fler nyanlända än planerat. I det fall kommuntalet överskrids till följd av beaktandet av barnets bästa

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bedöms konsekvenserna för den berörda kommunen vara ringa och hanterbara. Ofta handlar det om en enstaka nyanländ som kommunen behöver ta emot utöver kommuntalet. Mottagandet bör underlättas av att den nyanlände eller de nyanlända som ska tas emot redan har anhöriga i kommunen. För en enskild kommun bedöms situationen dessutom inträffa mycket sällan. Enligt uppgifter från Migrationsverket uppstår svårigheter med familjeåterförening till följd av att kommuntalet i den aktuella kommunen redan är fyllt endast ett fåtal gånger per år.

Övriga förslag

Utredningen föreslår att tidsfristen mellan anvisning och mottagande i kommunen även fortsättningsvis i normalfallet ska vara max två månader. För kvotflyktingar får tidsfristen precis som i dag vara längre (se avsnitt 9.6). Förslaget innebär inga nya konsekvenser för kommunerna.

I nuvarande system kan en anvisning som avbryts på grund av att en nyanländ inte nyttjar anvisningen ersättas med en ny anvisning. Utredningen föreslår att denna ordning i huvudsak ska kvarstå men att en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning (se avsnitt 9.3). Vidare föreslår utredningen att en nyanländ som under en tid ordnar ett eget boende bör ha kvar rätten till ett etableringsboende. Som framgår i avsnitt 10.4 finns det en risk att utredningens förslag skapar incitament för den nyanlände att välja att omfattas av en anvisning även i de fall då den nyanlände inte har för avsikt att i samband med anvisningen nyttja sin rätt till etableringsboende. Utredningen bedömer dock att denna risk är begränsad och att förslaget därmed inte kommer att påverka kommunernas planeringsförutsättningar i någon större omfattning (se avsnitt 10.4).

Utredningen lämnar förslag om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet (se avsnitt 9.8). Förslaget innebär att uppgiftsskyldigheten preciseras. Det har tidigare funnits oklarheter i hur nuvarande uppgiftsskyldighet ska tolkas. Konsekvensen av förslaget innebär således att handläggningen för både kommunen och Migrationsverket bör kunna effektiviseras.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingarna innan anvisning till kommunen (se avsnitt 9.9). Förslaget antas förbättra matchningen mellan den nyanlände och den mottagande kommunen. Förslaget kan medföra att efterfrågan på specifik arbetskraft i kommunen kan tillmötesgås i större utsträckning. Det kan också medföra att nyanländas behov av specifika insatser kan tillgodoses i högre utsträckning. Det är dock troligt att få anvisningar kommer att ske utifrån en rekommendation från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 18.7.2). Det innebär således att effekten för respektive kommun kommer att vara marginell. Den samlade effekten beror dock till stor del på hur många kvotflyktingar som vidarebosätts.

Den kommunala självstyrelsen

Utredningen föreslår att kommuntalet ska kunna överskridas för att beakta barnets bästa (se avsnitt 9.2.2). Jämfört med det nuvarande systemet innebär detta förslag ytterligare en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det problem som förslaget syftar till att lösa är att barnet inte alltid kan återförenas med sina anhöriga vid en anvisning på grund av att det saknas möjlighet att anvisa inom ramen för beslutade kommuntal. Ett sådant förfarande beaktar inte barnets bästa och strider mot barnkonventionen. För att lösa problemet skulle kommunerna kunna komma överens och därmed skulle Migrationsverket kunna revidera kommuntalen för att undvika att denna situation uppstår. Erfarenheter visar dock att det inte alltid är möjligt (se avsnitt 5.2.6).

Även om kommunerna inte kan komma överens, måste det vara möjligt att återförena ett barn med dess anhörig. Barnets bästa motiverar således inskränkningen av den kommunala självstyrelsen i detta fall. För att minska konsekvenserna av inskränkningen ska kommunen vars kommuntal överskridits kompenseras med ett lägre kommuntal kommande år (se avsnitt 8.4.2). På så sätt utökas inte kommunens åtagande, utan flyttas endast mellan åren.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.8.3 Etableringsboende

Av Migrationsverkets prognos följer att det under 2027 kommer vara 2 400 nyanlända som får rätt till etableringsboende (se avsnitt 3.2). Det saknas dock prognoser för hur många nyanlända som kommer att bli anvisade för åren efter 2027. Utredningen antar därför att det kommer vara lika många som under 2027. Detta innebär att det som mest kommer vara cirka 7 200 nyanlända som har rätt till etableringsboende.

Kostnader för kommunen att ordna etableringsboende

Jämfört med det nuvarande systemet innebär förslaget om att kommunen ansvarar för att ordna ett boende för den nyanlände inga nya kostnader för kommunerna. Precis som i dag ska de nyanlända själva stå för hyreskostnaden, vilket innebär att kommunerna inte påverkas ekonomiskt av hur lång tid som boendet ska erbjudas.

Den kostnad som rätten till etableringsboende kan medföra är en transaktionskostnad som uppstår när en nyanländ erbjuds ett boende eller lämnar boendet. Kommunen är dock redan kompenserad för hyreskostnader för bostäder som kommunen håller tillgängliga för bosättning (se 16 § kommunersättningsförordningen). Kommunen föreslås även kompenseras för nya uppgifter som följer av förslagen (se avsnitt 15.2).

Etableringsboenden ska ligga inom kommunen

Utredningen föreslår att ett etableringsboende ska ligga inom kommunen (se avsnitt 10.2.1). Det finns ett fåtal exempel på att kommuner erbjuder bostäder utanför kommunens gränser. Utredningens förslag innebär att dessa kommuner i stället behöver erbjuda nyanlända som tas emot efter anvisning bostäder i den egna kommunen.

Nuvarande ordning har fått konsekvensen att kommuner har hamnat i tvist gällande vilken kommun som ansvarar för nyanländas behov av stöd- och hjälpinsatser när boendet sägs upp (se avsnitt 5.4.4). I och med utredningens förslag bör dessa tvister upphöra.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Val av boendelösning

I dag använder sig kommunerna av olika lösningar för att ordna bostäder till nyanlända som tas emot efter anvisning. Det vanligaste sättet är genom ett samarbete med ett allmännyttigt bostadsbolag. I vissa fall väljer kommunerna att hyra eller köpa bostäder för att sedan hyra ut dem i andra hand (se avsnitt 5.4.4). I likhet med den nuvarande regleringen innebär förslaget inga begränsningar av vilka boendelösningar som kommunen kan använda sig av.

Ett villkorat etableringsboende

Att rätten till etableringsboende får sägas upp i förtid innebär inte en obligatorisk uppgift för kommunen. Hur kontrollen av villkoren för etableringsboende ska hanteras bör lösas lokalt. I avsnitt 15.2 föreslår utredningen att kommunen ska kompenseras för kontrollen (se avsnitt 15.2). En lokal samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen bör underlätta hanteringen av ett villkorat etableringsboende och det finns redan i dag upparbetade lokala forum för samverkan.

En kommun får under vissa förutsättningar besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. För att kunna fatta ett beslut om att rätten upphör i förtid krävs viss kunskap hos den ansvariga nämnden hos kommunen om det föreslagna regelverket. Utredningens förslag innebär att villkoren kopplas till jordabalkens bestämmelser om förverkande av hyresrätt och deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen bedömer att det faktum att villkoren kopplas till redan existerande regelverk kommer att underlätta tillämpningen. Kommunen kan även, om den bedömer det lämpligt, begära in uppgifter från Arbetsförmedlingen för att göra bedömningen om rätten bör upphöra i förtid, vilket också underlättar kommunens hantering av villkoren.

Som framgår av avsnitt 18.2.5 uppskattar utredningen att cirka 100 nyanlända per år i förtid kan förlora rätten till etableringsboende. Uppskattningen är dock mycket osäker. Givet den avskräckande effekten som risken för att förlora rätten till etableringsboende innebär kommer det att vara ännu färre som förlorar sin rätt. Förslaget medför således att kommunerna kommer att behöva hantera få ärenden där det blir aktuellt att besluta om att rätten till etablerings-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

boende ska upphöra i förtid. Många kommuner kommer inte att behöva hantera några sådana ärenden alls.

Om en nyanländ förlorar sin rätt till etableringsboende i förtid och därefter inte kan ordna en egen bostad har kommunen det yttersta ansvaret för att stödja och hjälpa den enskilde enligt SoL. I detta sammanhang bör det även framhållas att det faktum att en nyanländs rätt till etableringsboende sägs upp inte alltid innebär att den nyanlände också förlorar sitt fysiska boende. Samtliga nyanlända som förlorar sin rätt till etableringsboende kommer därmed inte att även förlora det fysiska boendet. Av de nyanlända som i slutändan ändå förlorar sitt boende skulle troligen flertalet av dessa även ha förlorat sitt boende i det nuvarande systemet, exempelvis i de fallen en person förverkat sin hyresrätt. Jämfört med i dag medför förslaget därför en liten påverkan på kommunerna.

Den förväntade effekten av ett villkorat etableringsboende är även att fler nyanlända kommer att delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Förslaget kan därmed leda till en snabbare och högre grad av etablering på arbetsmarknaden vilket är positivt för kommunerna då det ökar skatteintäkterna och minskar behovet av kommunala insatser. Att fler nyanlända deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen innebär också att de erhåller statlig individersättning, vilket kan minska behovet av ekonomiskt bistånd.

Sammantaget bedöms de ekonomiska effekterna för kommunerna av ett villkorat etableringsboende vara mycket begränsade.

Ett tidsbegränsat etableringsboende

Utredningen föreslår att de nyanlända har rätt till etableringsboende under 36 månader. En del kommuner tillämpar redan i dag tidsbegränsade bostadslösningar medan andra kommuner erbjuder långsiktiga bostäder för de nyanlände de tar emot efter anvisning (se avsnitt 5.4.3). Förslaget innebär att den nyanlände ska ordna ett eget boende efter att tiden med etableringsboende löpt ut.

Reformen kommer att vara fullt utbyggd 2029 och året därpå kommer de första nyanländas rätt till etableringsboende att löpa ut. Det innebär att 2030 kommer rätten till etableringsboende att löpa ut för cirka 2 400 nyanlända, minus de nyanlända som förlorat rätten till etableringsboende i förtid.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

En del av dessa 2 400 kommer att ha ett långsiktigt boende när rätten löper ut. Om den nyanlände inte lyckas få en bostad på egen hand har varje kommun det yttersta ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Ansvaret ligger i första hand på bosättningskommunen (2 a kap. SoL). I dessa fall kan kommunerna exempelvis erbjuda ett socialt boende eller ge förtur i bostadskön. En del kommuner arbetar även för att nyanlända i dessa fall ska få en bostad utanför den egna kommunen (se avsnitt 5.5.1).

För kommuner som i dag erbjuder ett bostadskontrakt som är kortare än tre år blir konsekvenserna att de behöver ordna boende under en längre tid för de nyanlända. Det innebär att dessa kommuner framöver behöver ha tillgång till fler boenden.

Effekterna av förslaget slår olika mot kommuner beroende på deras respektive bostadsmarknad. I avsnitt 18.3.2 beskrivs de nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende efter att tiden med etableringsboende löpt ut. Många nyanlända kommer, trots att de har inkomst i form av aktivitetsstöd eller annan ersättning och tre års kötid i bostadsköer, att ha en begränsad möjlighet att få ett boende på den ordinarie bostadsmarknaden. Det tidsbegränsade boendet medför således att nyanlända i många fall har behov av stöd och hjälp från kommunen efter tiden med etableringsboende.

Den kommunala självstyrelsen

En tidsbegränsad rätt till etableringsboende

Ett syfte med den kommunala självstyrelsen är att offentliga åtaganden ska kunna anpassas till lokala förhållanden. Som utredningen erfarit motiverar flera kommuner de nuvarande tidsbegränsningarna med att längden följer av tiden det tar att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunen. Att införa en nationell tidsgräns innebär således att nyanlända i vissa kommuner kan hinna få en bostad genom att stå i bostadskön, medan kötiden i andra kommuner inte kommer att räcka till. Utifrån det perspektivet skulle ett alternativt förslag vara att överlåta beslutet om tidsgränsen till kommunen som får bestämma dess längd utifrån de lokala förutsättningarna, dock max tre år. Utredningen har dock erfarit att motivet till tidsgränsen i många fall har beslutats utifrån andra

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

motiv än hur lång tid det tar att få en bostad genom bostadskön. Ett sådant förslag skulle därför inte bidra till att lösa problemet med bristande likvärdighet.

Förslaget innebär att den nyanlände får rätt till etableringsboende i tre år. I dag är det ungefär hälften av kommunerna som erbjuder den nyanlände ett tillsvidareboende (se avsnitt 5.4.3). Om det finns lediga bostäder, eller om kommunen ger de nyanlända förtur i bostadskön, kan de nyanlända själva ordna ett tillsvidareboende efter att perioden med etableringsboende löpt ut eller tidigare än så. Förslaget innebär således inget hinder för dessa kommuner att på olika sätt fortsätta att arbeta med långsiktiga boendelösningar.

Resterande kommuner erbjuder i dag nyanlända tillfälliga boenden, vissa kortare än tre år och vissa längre än tre år. För de kommuner som erbjuder ett tidsbegränsat boende innebär förslaget att tiden som kommunen ska erbjuda ett boende till de nyanlända harmoniseras och blir likvärdigt.

Sammantaget är bedömningen att inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är motiverad utifrån behovet av att skapa likvärdiga förutsättningar, i hela landet, för de nyanlända.

Den nyanländes rätt till etableringsboende

Förslaget om etableringsboende innebär att den nyanlände får en rätt till etableringsboende (se avsnitt 10.3). Förslaget bidrar till en ökad likvärdighet men innebär också en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Ett problem med tillämpningen av det nuvarande systemet är att de nyanländas tillgång till boende inte är enhetlig då villkoren för de boenden som kommunerna ordnar varierar. Konsekvensen av utredningens förslag är att de nyanlända kommer att få en likvärdig rätt till boende, eftersom det formuleras som en rättighet för den enskilde.

Ytterligare en konsekvens av att en nyanländ har rätt till etableringsboende är att om kommunen beslutar att rätten upphör i förtid kan den nyanlände överklaga beslutet till domstol. Möjlighet att överklaga ett beslut innebär också en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Som framgår av avsnitt 10.1 skulle ett alternativ vara att formulera förslaget om etableringsboende som en skyldighet för kommunen, i stället för som en rättighet för indi-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

viden. Lagstiftning som anger kommunernas skyldigheter är i allmänhet mindre ingripande för självstyret än så kallad rättighetslagstiftning. Detta skulle dock medföra att det inte skulle vara möjligt för individen att överklaga ett beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. Risken med ett sådant förslag är att tillämpningen av regleringen fortsätter att variera mellan kommunerna, särskilt då tillämpningen inte kan prövas i domstol. Utredningen anser därför att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär är motiverad av att det annars finns en risk att tillämpningen inte blir likvärdig.

18.8.4 Nya obligatoriska uppgifter för kommunen

Utredningen föreslår att kommunen får två nya obligatoriska uppgifter; kommunen ska ge den nyanlände stöd i att söka bostad samt informera om rätten till etableringsboende (se avsnitt 11.1 och 11.2). I enlighet med att staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommuner för kostnader som är relaterade till mottagande av nyanlända föreslår utredningen att kommunen ska kompenseras för dessa kostnader (se avsnitt 15.2).

Stöd i att söka bostad

Utredningen föreslår att kommunen ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad. Drygt en tredjedel av kommunerna erbjuder redan enskild bostadsrådgivning (se avsnitt 5.5). För dessa kommuner medför förslaget troligen ingen större skillnad verksamhetsmässigt. För de kommuner som i dag inte ger något sådant stöd tillkommer detta som en uppgift. Det är dock troligt att kommunen redan har kompetens inom detta område då kommuner i många fall arbetar med andra kommuninvånare som är i behov av olika typer av stöd för att få en bostad. Förslaget innebär således inte att kommunerna behöver skaffa sig ny kompetens.

Utredningens förslag om ett villkorat etableringsboende innebär att kommunen får en roll att kontrollera att den nyanlände följer villkoren. Detta innebär att kommunen får såväl en kontrollerande som en stödjande roll. Dessa dubbla roller kan vara problematiska.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Informera om rätten till etableringsboende

Utredningen föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att informera den nyanlände om rätten till etableringsboende (se avsnitt 11.2).

Förslaget får mycket små konsekvenser för kommunens verksamhet, uppskattningsvis tar uppgiften en timme per nyanländ. Arbetsbördan som följer av förslaget är sålunda mycket ringa.

Den kommunala självstyrelsen

Skyldigheten att erbjuda stöd i att söka bostad

Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyren, eftersom det är en obligatorisk uppgift som minskar kommunens möjligheter att själv bestämma hur den ska bedriva och organisera sin verksamhet. Enligt förslaget kan stödet dock anpassas efter lokala förhållanden.

Det är viktigt att alla nyanlända, i alla kommuner, får en likvärdig service gällande stöd i att söka bostad. Det skulle potentiellt vara möjligt att uppmuntra kommunerna att erbjuda detta stöd till den nyanlände på andra sätt, exempelvis genom att erbjuda ett särskilt riktat statsbidrag för den verksamheten. Detta skulle medföra en mindre inskränkning men samtidigt inte garantera att alla nyanlände får detta stöd.

Utan stöd i att söka bostad riskerar nyanlända att sakna ett långsiktigt boende när rätten till etableringsboende närmar sig sitt slut. Om så är fallet är det problematiskt, både för den enskilde och samhället. Det är därför viktigt att den nyanlände tidigt får stöd för att undvika att personen blir hemlös när rätten till etableringsboende löper ut, vilket motiverar inskränkningen av den kommunala självstyrelsen.

Skyldigheten att informera om rätten till etableringsboende

Förslaget innebär en ny obligatorisk uppgift för kommunen. Kommunens möjlighet att själv bestämma över hur dess verksamhet ska organiseras och bedrivas minskar således, vilket medför att den kommunala självstyrelsen inskränks. Syftet med förslaget är att de

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

nyanlända som har rätt till etableringsboende får information om denna rättighet på ett likvärdigt sätt.

För att minska inskränkningens omfattning specificeras inte hur informationen ska lämnas eller vilken information som ska lämnas. Kommunen kan således anpassa detta efter de lokala förhållandena.

Givet vikten av att den nyanlände får detta stöd och den allvarliga konsekvens det kan innebära för den enskilde om stödet uteblir, bedömer utredningen att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget medför är motiverad.

18.9 Övriga konsekvenser

18.9.1 Kapacitet och beredskap i mottagandet

Det föreslagna önskemålsförfarandet (se avsnitt 8.4) kan medföra konsekvenser för kommunernas kapacitet- och beredskap att ta emot nyanlända. Det är dock svårt att säga säkert på vilket sätt och i vilken omfattning. Å ena sidan kan önskemålsförfarandet innebära att nyanlända i högre utsträckning koncentreras till vissa kommuner. En mindre spridning över landet skulle innebära att fler kommuner står sämre rustade i händelse av att mottagandet plötsligt och kraftigt ökar. Eftersom det föreslagna systemet inte innehåller länstal är det även möjligt att mottagandet koncentreras till vissa län vilket kan leda till ytterligare svårigheter ur ett kapacitet- och beredskapsperspektiv.

Å andra sidan kan önskemålsförfarandet leda till det motsatta, det vill säga att fler kommuner har ett mottagande. I dag är det många kommuner som har noll i kommuntal. I det föreslagna systemet kommer dessa kommuner att kunna önska att få ta emot nyanlända.

18.9.2 Förekomsten av aktiv medverkan till bosättning i en annan kommun

Erfarenheter från nuvarande bosättningssystemet visar att det förekommer att kommuner aktivt medverkar till att bosätta nyanlända i andra kommuner (se avsnitt 5.5.1). Av utredningens förslag följer att anvisningskommunen får en reglerad uppgift att stödja de nyanlända att söka bostad. Utredningen anser att kommunens stöd

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

främst bör syfta till att hjälpa den nyanlände att söka bostad i anvisningskommunen, alternativt i närheten av anvisningskommunen (se avsnitt 11.1).

I vissa fall kan kommunens aktiva medverkan till att en nyanländ bosätts i en annan kommun vara positiv för alla inblandande. Exempelvis om den nyanlände vill flytta till en kommun med goda förutsättningar för integration och den mottagande kommunen vill ta emot fler nyanlända.

Erfarenheter från det nuvarande bosättningssystemet visar dock att det förekommit att kommuner aktivt medverkat till att nyanlända flyttat till en annan kommun, utan att den nyanlände själv uttryckt en tydlig vilja att flytta. Flera kommuner vittnar även om att en del nyanlända som flyttat till en annan kommun känt sig tvingade eller vilseledda att flytta av anvisningskommunen (se avsnitt 5.5.1). Det är troligt att vissa kommuner kommer att fortsätta att agera på detta sätt även i det nya bosättningssystemet men flera av utredningens förslag kan bidra till att motverka att så sker. För det första föreslår utredningen att de nyanlända behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen även om den nyanlände under en tid ordnar sitt eget boende (se avsnitt 10.4). Detta bör minska kommunernas incitament att aktivt medverka till att bosätta nyanlända i andra kommuner under tiden personen har rätt till etableringsboende. För det andra bör förekomsten av aktiv medverkan minska genom att det föreslagna önskemålsförfarandet möjliggör en omfördelning från de kommuner som vill minska sitt mottagande till de som vill öka det. För det tredje bör förslaget att bostadssituationen ska beaktas i fördelningsförfarandet medföra att de nyanlända lättare kan hitta en bostad i anvisningskommunen.

18.9.3 Förenlighet med internationella åtaganden

Utredningens bedömningar av förslagens förenlighet med internationella åtaganden framgår av respektive förslagsavsnitt i kapitel 7–17. Samtliga förslag bedöms vara förenliga med internationell rätt och stämma överens med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.9.4 Behov av informationsinsatser

Utredningen föreslår att kommunerna ska informera de nyanlända om rätten till etableringsboende. Vidare bedömer utredningen att även Migrationsverket ska få en sådan uppgift om det inte ingår i de åtgärder som kommer att vidtas med anledning av skyddsgrundförordningen. Det innebär att berörda nyanlända kommer få nödvändig information om rätten till etableringsboende.

Kommunerna och andra berörda aktörer kommer att få nödvändig information om det nya regelverket av Migrationsverket och länsstyrelserna, vilket bör kunna ske inom ramen för myndigheternas föreslagna uppgifter. Den väl uppbyggda samverkan mellan myndigheter och kommuner bör underlätta informationsspridningen om det nya regelverket.

18.9.5 Ingen ökad tilldragning av asylsökande till Sverige

Utredningen föreslår att det ska införas en tidsbegränsad rätt till etableringsboende. I det nuvarande systemet finns ingen motsvarande reglering. Kommunerna är dock skyldiga att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. I praktiken erbjuds de nyanlända en bostad i och med att de blir mottagna i kommunen. Hur länge den nyanlände får hjälp med boendet varierar dock. Vissa kommuner tillämpar en tidsbegränsning och andra erbjuder ett långsiktigt boende. Förslaget innebär att tidsbegränsningen blir enhetlig bland kommunerna.

Rätten till ett etableringsboende skulle kunna öka tilldragningen av asylsökande till Sverige. Rätten är dock tidsbegränsad och precis som i dag kommer många nyanlända ha svårt att hitta en egen bostad efter att tiden med etableringsboende löpt ut (se avsnitt 18.3). Dessutom ska rätten till etableringsboende villkoras, bland annat genom att den nyanlände ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om den nyanlände inte lever upp till villkoren kan rätten till etableringsboende upphöra i förtid. Jämfört med dagens system innebär det att kraven på de nyanlända ökar.

Sammantaget bedömer utredningen att de ökade kraven i kombination med att nyanlända redan i dag erbjuds ett boende under åtminstone två år talar för att utredningens förslag inte bidrar till en ökad tilldragning av asylsökande till Sverige.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

18.9.6 Konsekvenser för miljö och klimat

Förslaget bedöms inte ha några effekter på miljö eller klimat.

18.9.7 Konsekvenser för företag

Förslaget att anvisningar som omfattar en kvotflykting i vissa fall kan baseras på en rekommendation från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 9.9) bedöms kunna bidra till att förbättra tillgången till arbetskraft i vissa kommuner. Eftersom förslaget, enligt nuvarande prognoser, omfattar relativt få individer kommer det dock ha en mycket marginell påverkan på företagens tillgång till arbetskraft.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om etableringsboende för vissa nyanlända

Allmänna bestämmelser

1 § *Denna lag innehåller bestämmelser om*
– fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,
– anvisningsförfarande, och
– vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Paragrafen inleder lagen.

Av bestämmelsen följer att lagen innehåller bestämmelser om fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner, anvisningsförfarande och vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

2 § *Lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt*
1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Paragrafen anger vilka nyanlända som omfattas av lagen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 37 f.). När det gäller en utlänning som omfattas av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG framgår det av lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall när ett uppehållstillstånd

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

som beviljats enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) kan ligga till grund för folkbokföring.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

Paragrafen anger att lagen även gäller vissa nyanlända som beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 38).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Paragrafen anger att ensamkommande barn i vissa fall undantas från lagens tillämpningsområde.

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 38).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

5 § En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut.

Första stycket gäller dock endast om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd gäller första stycket till dess att beslutet har fått laga kraft.

Paragrafen anger att en nyanländ som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Av *första stycket* framgår att en nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut.

Vilka uppehållstillstånd som är tidsbegränsade följer av utlänningslagen (2005:716). Bestämmelser om tidsbegränsning för den typ av uppehållstillstånd som beviljats för nyanlända som ingår i etableringsboendelagens personkrets finns i 5 kap. 1 a, 3 g och 6 §§, 12 kap. 18 a §, 21 kap. 2 § och 22 kap. 2 § utlänningslagen.

Bestämmelsen gäller endast en nyanländ som omfattades av lagen innan giltighetstiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpte ut. Bestämmelsen är därmed inte tillämplig om det tidigare uppehållstillståndet beviljats med stöd av till exempel 5 b kap. 1 eller 3 § utlänningslagen.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs det vidare att en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut. Om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd inte kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut omfattas den nyanlände inte längre av lagen och har därmed inte heller rätt till etableringsboende enligt 12 §. Om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommer in till Migrationsverket efter att giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut kan den nyanlände i vissa fall i stället omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Av *andra stycket* följer att första stycket endast gäller om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §.

Det uppställs inget krav på att det sökta uppehållstillståndet ska avse samma grund som det tidigare. Däremot ska det sökta tillståndet,

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

om det beviljas, medföra att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §. En nyanländ som tidigare beviljats ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen och sedan ansöker om fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen kan således fortsätta att omfattas av lagen om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Av *tredje stycket* följer att om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd gäller första stycket till dess att beslutet har fått laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

6 § *Vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska hänsyn tas till*

1. kommunens önskemål,

2. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,

3. kommunens befolkningsstorlek,

4. kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn,

5. omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen,

6. omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen,

7. förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut, och

8. förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

Paragrafen anger vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Punkterna 2–5 motsvarar nuvarande 7 § andra stycket lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 39). I förhållande till den hittillsvarande bestämmelsen är kriterierna i punkterna 1, 6–8 således nya.

Punkt 1 anger att kommunernas önskemål ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Punkt 6 anger att omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Punkt 7 anger att förutsättningarna för den nyanlände att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Av 12 § följer att en nyanländ i normalfallet har rätt till etableringsboende i 36 månader och det är därmed den förväntade tillgången till bostäder i anvisningskommunen tre år framåt som ska beaktas.

Punkt 8 anger att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om vilka ytterligare kriterier som ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner och om förfarandet för fördelningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Anvisning till kommuner

7 § *En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ.*

Paragrafen anger att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare (jfr prop. 2015/16:54, s. 39). Den ändring som har skett är att det i den föreslagna bestämmelsen inte anges att den nyanlände tas emot för bosättning i kommunen. Att en kommun som efter anvisning tagit emot en nyanländ är skyldig att ordna ett boende för den nyanlände inom kommunen framgår i stället av 10 § första stycket och 12 §.

Om Migrationsverket i enlighet med 8 § beslutar om en anvisning är kommunen skyldig att ta emot den nyanlände. Av 18 § följer att ett sådant beslut inte får överklagas.

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om förfarandet för anvisningar till kommuner.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

8 § *Migrationsverket får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 7 §.*

Paragrafen ger Migrationsverket befogenhet att besluta om anvisning i enskilda fall.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare men motsvarar i sak nuvarande ordning.

Det finns inget som hindar att Migrationsverket anvisar flera nyanlända till en kommun genom samma beslut, till exempel när beslutet rör nyanlända som ingår i en familj eller nyanlända som tillhör samma hushåll.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

9 § *Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).*

Paragrafen anger vilka nyanlända som i första hand ska omfattas av anvisningar till kommuner.

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 § första stycket lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare (jfr prop. 2015/16:54, s. 39).

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5.

Etableringsboende

10 § *En kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om*

1. kommunen enligt 7 § är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände, eller

2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

Ett boende som ordnas enligt första stycket ska benämnas etableringsboende.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Paragrafen reglerar kommunens ansvarar för att ordna ett boende för en nyanländ.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Enligt *första stycket 1* ansvarar en kommun för att ordna ett boende för en nyanländ om kommunen anvisats att ta emot den nyanlände enligt 7 §. När Migrationsverket enligt 8 § i ett enskilt fall beslutar om anvisning medför det således dels att kommunen enligt 7 § är skyldig att ta emot den nyanlände, dels att kommunen ansvarar för att ordna ett boende för den nyanlände.

Enligt *första stycket 2* ansvarar en kommun för att ordna ett boende för en nyanländ om den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

För att ansvar enligt första stycket 2 ska föreligga krävs det att den nyanlände upphört att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. till följd av folkbokföring. Av 1 § första stycket 2 i den lagen framgår att det är utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som upphör att omfattas av lagen när de blir folkbokförda. Det är vidare endast utlänningar som ansökt eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen som anvisas till kommuner med stöd av 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

För att ansvar enligt första stycket 2 ska föreligga krävs det vidare att den nyanlände, när den upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt den lagen. En kommun ansvarar därmed inte för att ordna ett boende för en nyanländ som, innan den upphört att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., hunnit lämna det boende kommunen ordnat efter en anvisning enligt den lagen. Om en nyanländ som omfattas av första stycket 2 har rätt till etableringsboende enligt 12 § andra stycket kommer kommunens skyldighet (jfr prop. 2021/22:250, s. 38 f.) att ordna ett boende enligt 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att automatiskt övergå till en skyldighet att ordna ett boende enligt första stycket 2. Det finns inget som hindrar att kommunen uppfyller sin skyldighet enligt första stycket 2 genom

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att erbjuda den nyanlände att bo kvar i samma fysiska bostad som kommunen ordnat efter anvisningen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det uppställs inga krav på vilken typ av boende kommunen ska ordna enligt *första stycket*. Det är upp till kommunen att avgöra vilket boende som ska erbjudas i ett enskilt fall. Under den period då en nyanländ har rätt till etableringsboende, se 12 §, har kommunen även möjlighet att erbjuda olika boenden. Det boende som erbjuds ska dock alltid vara placerat inom kommunen. Den nyanlände är inte skyldig att acceptera det boende kommunen erbjuder utan kan välja att ordna ett eget boende i den ansvariga kommunen eller i en annan kommun. I 13 § regleras vad som gäller om den nyanlände därefter önskar att kommunen erbjuder ett boende på nytt.

Enligt *andra stycket* ska ett boende som ordnas enligt första stycket benämnas etableringsboende

Av 11 § följer att paragrafen i vissa fall inte ska tillämpas.

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda stöd i att söka bostad till den nyanlände och informera den nyanlände om rätten till etableringsboende

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1.

11 § *Om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ som omfattas av 10 § första stycket ska den författningen tillämpas i stället för 10 §.*

Paragrafen anger att 10 § inte ska tillämpas i vissa fall.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

En kommun ska till exempel inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd och bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring (5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Socialnämnden ska även sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (6 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Ytterligare exempel på författningar som reglerar en kommuns ansvar att ordna boende för en enskild är lagen

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

(1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Att 10 § inte ska tillämpas när en kommun ordnar ett boende med stöd av en annan författning innebär att en kommun då har möjlighet att ordna ett boende för en nyanländ i en annan kommun under förutsättning att det är förenligt med den författning som tillämpas i stället.

Det är endast den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § som i enlighet med 14 § får besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid (se kommentaren till den bestämmelsen). Under den period en kommun ordnar ett boende med stöd av en annan författning får en kommun därmed inte besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid. Av 16 § följer också att den nyanlände inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av annan författning.

Det undantag från besittningsskyddet som följer av 17 § gäller endast avseende upplåtelse av bostadslägenhet som kommunen ordnat enligt 10 § (se kommentaren till den bestämmelsen). De boenden som en kommun ordnar med stöd av en annan författning omfattas därmed inte av undantagsbestämmelsen. Att boende under en tid ordnas med stöd av en annan författning påverkar inte längden på perioden med rätt till etableringsboende som följer av 12 § (se kommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2.

12 § *En nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun.*

En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.

För en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Paragrafen reglerar en nyanländs rätt till etableringsboende.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Det framgår av *första stycket* att en nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun. Nyanlända som innan anvisning är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden kommer därmed att erhålla rätt till etableringsboende från det att de inte längre är registrerade vid ett asylboende (jfr 3 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.). Nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) kommer i stället att erhålla rätt till etableringsboende från det att de faktiskt tas emot i Sverige. Tidsperioden börjar löpa även om den nyanlände som omfattas av anvisningen väljer att ordna ett eget boende i anvisningskommunen eller en annan kommun.

Det framgår av *andra stycket* att en nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen. Av 1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att det är utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som upphör att omfattas av lagen när de blir folkbokförda. Det är vidare endast utlänningar som ansökt eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen som anvisas till kommuner med stöd av 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det är därmed endast nyanlända som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som kan erhålla en rätt till etableringsboende med stöd av andra stycket. För att en sådan rätt ska erhållas krävs det även att den nyanlände, när den upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt den lagen.

En rätt till etableringsboende enligt *första* eller *andra stycket* föreligger endast om inte annat följer av 14 eller 16 §. Av 14 § framgår att den kommun som ansvarar för att ordna boende i vissa fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

i förtid. Av 16 § framgår att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning. Om en kommun under en tid ordnar ett boende med stöd av en annan författning förlänger det dock inte perioden med rätt till etableringsboende. Det innebär till exempel att en nyanländ som placeras i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) under de två första åren efter mottagandet har rätt till etableringsboende i ett år när placeringen i familjehemmet upphör.

Om den nyanlände väljer att ordna ett eget boende påverkar det inte perioden med rätt till etableringsboende. En nyanländ som efter ett år i kommunen säger upp det boende kommunen ordnat för att sedan själv ordna en bostad i ett år har därmed rätt till etableringsboende i ytterligare ett år. Rätten kan dock endast göras gällande mot den kommun som enligt 10 § ansvarar för att ordna ett etableringsboende för den nyanlände. Av 13 § följer också att den nyanlände i detta fall ska meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende på nytt.

Av *tredje stycket* framgår att för en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende. Den situation som regleras i bestämmelsen kan uppstå då en nyanländ som har rätt till etableringsboende inte ansöker om förlängning av sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd innan tillståndet upphör (jfr 5 § och kommentaren till den bestämmelsen). Om så sker upphör den nyanlände att omfattas av etableringsboendelagen och förlorar därmed sin rätt till etableringsboende. Den nyanlände kan därefter beviljas ett nytt uppehållstillstånd och då återigen erhålla rätt till etableringsboende enligt första eller andra stycket. När denna situation uppstår följer det av tredje stycket att perioden med rätt till etableringsboende ska beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende. När mer än 36 månader passerat sedan den nyanlände erhöll rätt till etableringsboende första gången har den nyanlände inte längre rätt till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

13 § *Om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.*

Av paragrafen framgår att en nyanländ i vissa fall måste meddela kommunen att den önskar nyttja sin rätt till etableringsboende.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Av paragrafen framgår att om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

Den nyanlände kan endast nyttja sin rätt till etableringsboende i den kommun som enligt 10 § ansvarar för att ordna ett etableringsboende för den nyanlände. En nyanländ som, i samband med anvisningen eller senare, ordnat ett eget boende i en annan kommun än anvisningskommunen ska därför meddela anvisningskommunen att den önskar att den kommunen ordnar ett boende. Det spelar ingen roll vilket skäl den nyanlände haft för att ordna sitt eget boende. Bestämmelsen är därmed tillämplig såväl när den nyanlände ordnat ett eget boende efter att ha tackat nej till ett erbjudet etableringsboende, som när den nyanlände ordnat ett eget boende efter att ha sagt upp det boende som anvisningskommunen ordnat.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

14 § *Den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om*

1. den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken,

2. den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller

3. den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Paragrafen ger en kommun befogenhet att i enskilda fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Av *första stycket* framgår att den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § i enskilda fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid. Om en kommun ordnat boende för en nyanländ med stöd av en annan författning ansvarar kommunen inte för att ordna boende enligt 10 § (jfr 11 § och kommentaren till den bestämmelsen). Det innebär att första stycket inte är tillämpligt under den period den nyanländes boende ordnas med stöd av en annan författning.

Av första stycket 1–3 framgår vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en kommun ska få besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

Av *första stycket 1* följer att kommunen får fatta ett sådant beslut om den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken. Om hyresrätten förverkats har hyresvärden rätt att säga upp hyresavtalet till omedelbart upphörande. I vissa fall får hyresgästen dock inte skiljas från lägenheten trots att hyresrätten förverkats. I 12 kap. 43 § jordabalken finns bland annat bestämmelser om tidsgränser och möjlighet till rättelse och i 44 § finns särskilda bestämmelser om vad som gäller när hyresrätten är förverkad på grund av dröjsmål med betalning av hyran. För att första stycket 1 ska vara tillämpligt krävs det dels att hyresrätten förverkats, dels att den nyanlände därefter skiljts från bostadslägenheten. Det krävs vidare att det är hyresrätten till den bostadslägenhet som kommunen ordnat som förverkats. En kommun har därmed inte befogenhet att besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om det är hyresrätten till en bostadslägenhet som den nyanlände ordnat som förverkats.

Det är nyanlända vars hyresrätt förverkats som omfattas av första stycket 1. Även om flera nyanlända med rätt till etableringsboende bor i samma bostad kan kommunen därmed endast besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid avseende den eller de nyanlända som skrivit under hyresavtalet.

Av *första stycket 2* följer att kommunen får fatta ett sådant beslut om den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Av 1 § andra stycket lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att de arbetsmarknadspolitiska programmen hanteras av Arbetsförmedlingen om inte något annat föreskrivs. De arbetsmarknadspolitiska pro-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

grammen regleras i särskilda förordningar. Det är den myndighet som hanterar ett program som prövar om en anvisning ska ske och om en anvisning ska avse verksamhet på heltid eller deltid. I 15 § finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av första stycket 2. Av andra stycket följer att första stycket 2 inte gäller om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, se kommentaren till det stycket.

Av *första stycket 3* följer att kommunen får fatta ett sådant beslut om den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över. Av 1 § andra stycket lagen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att de arbetsmarknadspolitiska programmen hanteras av Arbetsförmedlingen om inte något annat föreskrivs. De arbetsmarknadspolitiska programmen regleras i särskilda förordningar. Det är den myndighet som hanterar ett program som prövar om en anvisning ska återkallas. Exempel på fall då ett återkallande sker till följd av en omständighet som den nyanlände råder över är om återkallandet sker efter att den nyanlände misskött sig eller stört verksamheten. Ett exempel på motsatsen är när återkallandet sker till följd av att den nyanlände nått en viss ålder. I 15 § finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av första stycket 3.

Av *andra stycket* framgår att första stycket 2 inte gäller om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. De arbetsmarknadspolitiska programmen har olika målgrupper och bestämmelserna som reglerar vilka som får anvisas till programmen skiljer sig i viss mån åt. Den nyanlände har inte heller en rätt till en anvisning. Det är den ansvariga myndigheten som prövar om villkoren för en anvisning är uppfyllda och om en anvisning därmed ska erbjudas. Vid prövningen av om det föreligger godtagbara skäl för att en nyanländ inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program måste den ansvariga kommunen därmed göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

fallet. För nyanlända med barn bör det till exempel beaktas att de kan behöva ordna barnomsorg innan de anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Godtagbara skäl för att inte vara anvisad föreligger till exempel om den nyanlände inte får vara anvisad till ett program på grund av att den nyanlände arbetar heltid, vårdar barn med föräldrapenning på heltid, får hel sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken, får arbetslöshetsersättning eller har uppnått riktåldern för pension. Detsamma gäller om den nyanlände inte erbjuds en anvisning till följd av att den ansvariga myndigheten anser att en anvisning av den nyanlände inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

Exempel på icke godtagbara skäl för att inte vara anvisad är om en nyanländ, som annars skulle kunnat anvisas, inte inom rimlig tid anmält sig som arbetssökande till Arbetsförmedlingen eller om en nyanländ tackat nej till en erbjuden anvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

15 § *Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av 14 § första stycket 2 och 3.*

Paragrafen upplyser om att regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av regeringsformen.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

I paragrafen upplyses om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av 14 § första stycket 2 och 3.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

16 § *En nyanländ har inte rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.*

Av paragrafen framgår att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende om ett boende ordnas med stöd av en annan författning.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Bestämmelsen innebär en inskränkning av den rätt till etableringsboende som följer av 12 §. Rätten till etableringsboende upphör

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

En kommun ska till exempel inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd och bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring (se 5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Socialnämnden ska även sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (6 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Ytterligare exempel på författningar som reglerar en kommuns ansvar att ordna boende för en enskild är lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Om kommunen inte längre ordnar ett boende med stöd av annan författning framgår det av 12 § om den nyanlände återigen har rätt till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

17 § *För hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 § gäller inte bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken.*

Av paragrafen framgår att jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd inte gäller för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Av bestämmelsen följer att bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken inte gäller för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 §. Enligt den huvudregel som följer av 12 kap. 46 § jordabalken har bostadshyresgästen rätt till förlängning av hyresförhållandet när hyresvärden säger upp avtalet (besittningsskydd). Att 12 kap. 46–52 §§ jordabalken gäller för bostadslägenheter följer av 12 kap. 45 § första stycket jordabalken. Med bostadslägenhet avses i jordabalken lägenhet som upplåtits för

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad (jfr 12 kap. 1 § tredje stycket).

Enligt bestämmelsen är det endast vid upplåtelse av bostadslägenheter som kommunen ordnat enligt 10 § som hyresrätten inte är förenad med en rätt till förlängning. Det innebär att bestämmelsen inte är tillämplig när kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning (jfr 11 §). Det innebär vidare att bestämmelsen inte är tillämpligt om det är den nyanlände som ordnat bostadslägenheten. Det senare gäller även i de fall då kommunen bistått den nyanlände när denne ordnat sitt eget boende, till exempel genom att hjälpa den nyanlände att ställa sig i en bostadskö.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Överklagande

18 § *Beslut enligt 14 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar vilka beslut som får överklagas.

Av nuvarande 9 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning framgår att beslut som fattats enligt lagen inte får överklagas (jfr prop. 2015/16:54, s. 39).

Av *första stycket* följer att kommunens beslut enligt 14 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att andra beslut enligt lagen inte får överklagas.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.10 och 10.9.

Bemyndigande

19 § *Regeringen får meddela föreskrifter om*

– vilka kriterier, utöver de som anges i 6 §, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av en anvisning till kommuner under ett visst år,

– förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

– den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar,
– förfarandet för anvisningar till kommuner,
– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad, och
– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela vissa föreskrifter.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 8 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 39).

En ändring som har skett är att bemyndigandet att meddela föreskrifter om inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske har utgått och ersatts av ett bredare bemyndigande som anger att föreskrifter får meddelas om förfarandet för anvisningar till kommuner. Även när det gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av en anvisning till kommuner under ett visst år har en ändring skett då det i det nuvarande bemyndigandet i stället anges att föreskrifterna ska avse hur många nyanlända som *ska* omfattas av anvisningar under ett visst år. I den hittillsvarande bestämmelsen finns inte heller bemyndiganden som motsvarar bemyndigandena i de två sista strecksatserna. Av dessa följer att regeringen får meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad och informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5, 8.1, 8.3, 8.4.1, 9.1, 11.1 och 11.2.

19.2 Förslaget till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

5 § Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,
2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av sådana intyg som visar rätten att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat land,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen,

8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet,

9. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända, och

10. kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den personuppgiftsbehandling som Arbetsförmedlingen behöver utföra för att tillhandahålla uppgifter till bland annat andra myndigheter.

Genom ändringen läggs Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända och kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända till i uppräkningen i paragrafen. Arbetsförmedlingen får därmed behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom dessa verksamheter hos Migrationsverket respektive kommunala nämnder.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

12 § Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd, *en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* och Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd *och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En enskild får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv samt till sådana uppgifter som får behandlas enligt 4 § 2 och som avser arbetsgivare och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

En arbetsgivare får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till sådana uppgifter om en arbetssökande som får behandlas enligt 4 § 2.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första-tredje styckena.

Paragrafen reglerar direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Första stycket första meningen ändras på så sätt att en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid läggs till i uppräkningen över vilka som får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Av ändringen i *första stycket andra meningen* följer att en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Härmed avses att handläggarna rent tekniskt inte ska ha möjlighet att söka på andra personer än sådana som är aktuella i ett ärende hos den aktuella nämnden. Det är tillräckligt att Arbetsförmedlingen från den mottagande kommunala nämnden inhämtar en försäkran om att dessa krav är uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Referenser

A2017/01017/I. *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2018.*

A2018/00998/I. *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2019*.

A2019/0877/IAS. *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2020*.

A2023/00438. *Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner.*

A2023/01649. *Uppdrag att genomföra en fördjupad analys om utanförskap*.

Ager, A. & Strang, A. (2008). *Understanding Integration: A Conceptual Framework*. Journal of Refugee Studies, Volume 21, Issue 2, s. 166–191. https://doi.org/10.1093/jrs/fen016.

Andersson, M., Larsson, J. P. & Öner, Ö. (2024). *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:3.

Andersson, R. & Holmqvist, E. (2019). *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.*

Andersson, R., Musterd, S. & Galster, G. (2019). *Port-of-Entry Neighborhood and Its Effects on the Economic Success of Refugees in Sweden.* International Migration Review 53(3), s. 671–705. https://doi.org/10.1177/01979183187817851–35.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Andersson Joona, P. (2020). *Flykting- och anhöriginvandrares väg till arbete*. SNS Förlag.

Andersson Joona P., Lanninger A. W. & Sundström, M. (2016). *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport.* SULCIS Rapport 2016:2.

Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2015 – Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*. Dnr Af-2015/200480.

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstaganden. En övre åldersgräns för anvisning till och deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin*. Dnr 2023/00352898.

Arbetsförmedlingen (2024a). *Arbetsförmedlingen etableringsprogrammet statistik*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A2024:02-18.

Arbetsförmedlingen (2024b). *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet*. AFHS 8/2017, version 16.0. Dnr Af-2024/0051 5296.

Arbetsförmedlingen (2024c). *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Jobb- och utvecklingsgarantin*. AFHS 96/2011, version 29. Dnr Af-2024/0012 9097.

Arbetsförmedlingen (2024d). *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Jobbgarantin för ungdomar*. AFHS 3/2011, version 23. Dnr Af-2024/0001 9721.

Arbetsförmedlingen (2024e). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2024 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2024–2026*. Arbetsförmedlingen analys 2024:10. Dnr Af-2024/0114 8724.

Arbetsförmedlingen (2024f). *Prognos för utbetalningar 2024–2027. Bilaga 6: Biståndskostnader*. Af-2024/0022 9550.

Arbetsförmedlingen (2024g). *Årsredovisning 2023*. Dnr Af-2023/0054 8720.

Bet. 2012/13:KU10. *Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2021/22:SfU31. *Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande,* rskr. 2021/22:435.

Bet. 2024/25:SfU5. *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd*.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Bevelander, P. (2011). *The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden*. Refugee Survey Quarterly, Volume 30, Issue 1, s. 22–43. https://doi.org/10.1093/rsq/hdq041.

Boverket (2018). *Sammanställning av länsstyrelsernas Regionala bostadsmarknadsanalyser – 2018 års arbete*. Dnr 3912/2018.

Boverket (2023). *Boendesegregation i Sverige*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/boendesegregation/sverige/.

Boverket (2024a). *Bostadsmarknadsenkäten 2024. Öppna data. Allmännyttan BME 2024 (Excelfil)*. https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/.

Boverket (2024b). *Bostadsmarknadsenkäten 2024. Öppna data. Nyanlända BME 2024 (Excelfil).* https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/.

Boverket (2024c). *Kommunernas särskilda boendelösningar*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/hemlosa/kommunernas-boendelosningar/.

Boverket (2024d). *Något lättare för kommuner att ordna bostad åt nyanlända.* https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/nyanlanda/.

Boverket (2024e). *Regionala bostadsmarknadsanalyser*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/.

Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Arbetsförmedlingen working paper 2018:2.

Delby, J. (2019). Skånsk strid om nyanlända. *Dagens Samhälle*, 11 april 2009. https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/skansk-strid-om-nyanlanda/.

Delegationen mot segregation (Delmos) (2022). *Platsens betydelse. Årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige.*

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Dir. 2021:71. Kommittédirektivet *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.*

Dir. 2022:42. Kommittédirektivet *Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.*

Dir. 2023:65. *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Dir. 2023:137. Kommittédirektivet *Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten.*

Dir. 2023:149. Kommittédirektivet *En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare.*

Dir. 2023:169. Kommittédirektivet *En förbättrad samhällsorientering för nyanlända*.

Dir. 2024:14. Kommittédirektivet *Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel.*

Dom C-311/18. *Schrems II*, EU:C:2020:559.

Ds 2015:33. Departementspromemorian *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*

Ds 2016:35. Departementspromemorian *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*.

Edin, PA., Fredriksson, P. & Åslund, O. (2004). *Settlement policies and the economic success of immigrants.* J Popul Econ 17, 133–155.

Engdahl, M., Forslund, A., Vikman, U. (2022). *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. Vetenskapsrådet. Dnr 2021-06250.

Engdahl, M., Rosenqvist, O. & Åslund, O. (2022). *Förlorad tid eller förberedelser för integration? Om betydelsen av handläggningstiden för asylärenden*. IFAU rapport 2022:1.

Esaiasson, P. & Sohlberg, J. (2018). *Asylsökandes möte med Sverige. Lärdomar från en panelundersökning.* Delegationen för Migrationsstudier, Ju 2013:17. Rapport 2018:18.

Fazia Ali mot Storbritannien. *Application no. 40378/10*, Europadomstolen, avgörandedatum 2015-10-20.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Forslund, A., Liljeblerg, L. & Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden.* IFAU Rapport 2017:14.

Franke Björkman, K. & Spehar, A. (2018). *Ny i staden – Hur upplever nyanlända flyktingar mottagande och integration i Göteborgs Stad, 2015–2017*. Centrum för Global Migration, Göteborgs universitet.

Fredriksson, J. & Gregorowicz-Kipszak, J. (2021). *Nyanländas flyttmönster. Orsaker och drivkrafter till geografisk rörlighet efter etableringstiden i Västra Götalands län*. Doi: 10.13140/RG.2.2.20601.80487/1.

Grange, K. & Björling, N. (2020). *Migrationens ojämna geografi: Bosättningslagen ur ett rättviseperspektiv*. Mistra Urban Futures Report 2020:2.

Hainmueller, J., Hangartner, D. & Lawrence, D. (2016). *When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees.* Doi: 10.1126/sciadv.1600432.

Helgesson, P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin, M. & Westin, U. (2022). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering*. Arbetsförmedlingen analys 2022:10.

Herbert, M (2023). *Vindlande vägar i bostadsojämlikhetens Sverige: berättelser om marknadspraktiker, flyktingplaceringspolitik och bostadsprekaritet*. Malmö universitet, Fakulteten för kultur och samhälle (KS), Institutionen för Urbana Studier (US). Doi: 10.24834/isbn.9789178773947.

HFD 2017 ref. 32. *Målnummer 3113-16*, Högsta förvaltningsdomstolen, avgörandedatum 2017-06-05.

HFD 2021 ref. 46. *Målnummer 3444-20*, Högsta förvaltningsdomstolen, avgörandedatum 2021-06-29.

Holmqvist E., Jutvik K. & Lidén G. (2022). Resilience in Local Housing Policy? Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015. Front. Polit. Sci. 4:885892. Doi: 10.3389/fpos.2022.885892.

Hyresgästföreningen (2023). *Unga vuxnas boende 2023*.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Hyresgästföreningen (2025). Julia Synnerlius. *Ett eget rum – Bostadsfrågan ur ett jämställdhetsperspektiv.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2024). *Arbetsförmedlingens återkallanden av anvisningar till program – Återkallanden av orsaken missköter sig eller stör verksamheten i tre ramprogram*. Rapport 2024:1. Dnr IAF 2022/371.

Jacobsson, E. (2017). Nyanlända skickas iväg utan ordnad bostad. *Hem & Hyra.* 31 oktober 2017. https://www.hemhyra.se/nyheter/nyanlanda_skickas_ivag_utan_ordnad_bostad/.

Ju2016/00778/SIM. *En ny anvisningsmodell för asylsökande ensamkommande barn och unga*.

Ju2023/02838. *Uppdrag till Migrationsverket om vidarebosättning för budgetåret 2024.*

Ju 2024:E. Uppdrag om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt.

Kammarrätten i Stockholm (2018). *Målnummer 4155-18*, avgörandedatum 2019-02-22.

Kefala, L. (2024). *Inget riktigt hem: Kvinnors erfarenheter av den tillfälliga bostadsmarknaden i Stockholm.* Stockholm: Institutionen för etnologi, religionshistoria och genusvetenskap, Stockholms universitet.

Kommunförbundet Skåne (2018). *Tillgång eller belastning? En rapport om etablering och integration i Skånes kommuner*.

Landell, E. (2021). *Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.* ESO-rapport 2021:7.

Lidén, G. & Nyhlén, J. (2023). *Lokal Migrationspolitik: Om strukturer, aktörer och processer i svenska kommuner*. Delmi Rapport 2023:3.

Lidén, G., Holmqvist, E., Jacobsson, J., Jutvik, K. & Nyhlén, J. (2024). *Grindvakt för de oönskade?: En kunskapsöversikt kring länken mellan kommunal bostadspolitik och bosättningen av socialt utsatta grupper*. RCR Working Paper Series 2024:2.

Liljeberg, L. & Sibbmark, C. (2011). *Uppföljning av etableringssamtal.* IFAU Rapport 2011:28.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Lombardi, S. & Vikström, J. (2019). *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende*. IFAU Rapport 2019:23.

Lunds tingsrätt (2024). *Målnummer FT 1671-24*, avgörandedatum 2024-12-23.

Länsstyrelsen Skåne (2021). *Mottagandet av nyanlända barn i familj: generella faktorer, risk- och skyddsfaktorer. En kunskapsöversikt och kartläggning.*

Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*. Rapport 2020:4.

Länsstyrelsen Stockholm (2024a). *Analys av nyanländas flyttmönster*. Utredningens dnr KommA2024/00502/A 2024:02-14.

Länsstyrelsen Stockholm (2024b). *Enkät till kommuner avseende kommuntal 2023*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A 2024:02-15.

Länsstyrelsen Uppsala län (2024). *Årsredovisning 2023. Länsstyrelsen i Uppsala län*. Dnr 7077-2023.

Länsstyrelsen Västernorrland (2024a). *Beredskap och kapacitet – Mottagandet av ensamkommande barn och nyanlända Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3.B.18 enligt regleringsbrevet 2023.* Dnr 851-173-2024.

Länsstyrelsen Västernorrland (2024b). *Lägesbilder – Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3.B.17 enligt regleringsbrevet 2023.* Dnr 851-174-2024.

Länsstyrelsen Västernorrland (2024c). *Utvecklingsmedel 37 § och 37 a § Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3. B 20 och 21 enligt regleringsbrevet 2023.* Dnr 851-171-2024.

Mangrio, E., Carlsson, E. & Zdravkovic, S. (2019). *Nyanlända flyktingars upplevelse av hälsa under etableringen i Sverige*, Delrapport från MILSA 2.0. Malmö universitet, Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), Institutionen för vårdvetenskap, Fakulteten för hälsa och samhälle.

Migrationsverket (2021a). *Hemställan om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Dnr 1.1.2-2021-12033.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Migrationsverket (2021b). *Rättsligt ställningstagande. Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd.* RS/083/2021.

Migrationsverket (2023). *Redovisning av A2023/00438 – Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner.* Dnr 1.1.2-2023-9596.

Migrationsverket (2024a). *Anvisade enligt kommuntal (2017–2023)*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A 2024:02-17.

Migrationsverket (2024b). *Anvisningar och mottagande enligt 2023 års kommuntal*. Excelfil, hämtad 2024-12-05. https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html.

Migrationsverket (2024c). *Bosättning i en kommun*. https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-nyanlanda-med-uppehallstillstand/Bosattning-i-en-kommun.html.

Migrationsverket (2024d). *Ledtider avräknade 2021–2023*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A2024:02-16.

Migrationsverket (2024e). *Verksamhets- och utgiftsprognos – Oktober 2024*. Dnr 1.1.3-2024-494.

Migrationsverket (2024f). *Vidarebosättning 2023 – Migrationsverkets arbete med den svenska flyktingkvoten*. Verksamhetsrapport. Dnr 1.3.4-2024-3761.

Migrationsverket (2024g). *Årsplanering*. https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-nyanlanda-med-uppehallstillstand/Arsplanering.html.

Migrationsverket (2024h). *Årsredovisning 2023*. Dnr 1.3.2-2024-2238.

Migrationsverket (2025a). *Måluppfyllelse anvisningar av ensamkommande barn, 2024.* Excelfil, hämtad 2025-01-26. https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Migrationsverket (2025b). *Måluppfyllelse anvisningar av sökande enligt Massflyktsdirektivet.* Excelfil, hämtad 2025-03-02. https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2015). *Funktionella analysregioner – revidering 2015*. PM 2015:22. Dnr: 2014/078.

NJA 1984, s. 648. *Målnummer T488-83,* Högsta domstolen, avgörandedatum 1984-09-12.

OECD (2016). *Making integration work: Refugees and others in need of protection*. OECD Publishing, Paris.

Olsson, J. (2018). *Situationen för nyanlända barn i familj*. Göteborgsregionen.

Oxford research (2020). Gustafsson A., Fabriciuc, L. & Avdeitchikova, S. *Kvinnor som inte deltar i integrationsprogram.* Nordiska ministerrådet.

Polismyndigheten (2023). *Lägesbild över utsatta områden 2023.*

Prop. 1968:91. Propositionen *med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 juni 1942 (nr 429) om hyresreglering m. m. och om fortsatt giltighet av lagen, m. m.*

Prop. 1979/80:2. Propositionen *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1983/84:124. Propositionen *om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.*

Prop. 1989/90:105. Propositionen *om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*

Prop. 1993/94:94. Propositionen *Mottagande av asylsökande m.m.*

Prop. 1997/98:16. Propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*

Prop. 2001/02:144. Propositionen *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Prop. 2007/08:160. Propositionen *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

Prop. 2009/10:60. Propositionen *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Prop. 2009/10:80. Propositionen *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:85. Propositionen *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*.

Prop. 2009/10:232. Propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*

Prop. 2012/13:162. Propositionen *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn*.

Prop. 2013/14:191. Propositionen *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

Prop. 2015/16:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2016.*

Prop. 2015/16:54. Propositionen *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Prop. 2015/16:65. Propositionen *Utlänningsdatalag.*

Prop. 2015/16:136. Propositionen *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*

Prop. 2016/17:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2017*.

Prop. 2016/17:175. Propositionen *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*.

Prop. 2017/18:105. Propositionen *Ny dataskyddslag.*

Prop. 2021/22:216. Propositionen *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Prop. 2021/22:250. Propositionen *Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande*.

Prop. 2022/23:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2023*.

Prop. 2023/24:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2024*.

Prop. 2023/24:18. Propositionen *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl*.

Prop. 2023/24:99. Propositionen *Vårändringsbudget för 2024.*

Prop. 2024/25:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2025*.

Prop. 2024/25:49. Propositionen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

Ramboll (2020). *Kunskapsöversikt om boendesegregation*.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Riksrevisionen (2012). *Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande*. RiR 2012:23.

Riksrevisionen (2014). *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?* RiR 2014:15.

Riksrevisionen (2015). *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17.

Riksrevisionen (2017). *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system.* RiR 2017:10.

Riksrevisionen (2020). Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden. RiR 2020:20.

Riksrevisionen (2021). *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?* RiR 2021:29.

Rooth, D.-O. & Åslund, O. (2007). *Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings*. Economic Journal, 117(518), s. 422–448. IFAU Working paper 2003:7.

Rosengren, O. & Rådén, L. (2019). Skadligt med gräddfil till bostad för nyanlända. *Dagens samhälle.* 14 augusti 2019. https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/skadligt-med-graddfil-till-bostad-for-nyanlanda/

Ruist, J. (2018). *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3.

Runquist, W. & Sahlin, I. (2023). *Fyraårsgränsen: Om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö*. Research Reports in Social Work; Vol. 2023, Nr 1. Socialhögskolan, Lunds universitet.

SCB (2018). *De första 15 åren – flyktingars försörjning i Sverige*. Integration: Rapport 12.

SCB (2020). *Integration – Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige. Flyttmönster bland kommunmottagna 2016–2019.* Integration: Rapport 14.

SCB (2022a). *Boendeutgiftsprocent per hushåll, konsumtionsutrymme per hushåll och antal hushåll efter upplåtelseform och hushållstyp år 2021*.

SCB (2022b). *Integration – Förvärvsinkomst och arbetsrelaterade Ersättningar 2001–2020*. Integration: Rapport 17.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

SCB (2024a). *Den framtida befolkningen i Sveriges län och kommuner 2024–2040*. Demografiska rapporter 2024:3.

SCB (2024b). *Disponibel inkomst per konsumtionsenhet efter grund för bosättning, vistelsetid, födelseregion och ålder. År 2011 – 2022*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__LE__LE0105__LE0105E/LE0105Ekonomi01N/.

SCB (2024c). *Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 – 2024*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningNy/table/tableViewLayout1/.

SCB (2024d). *Fördjupad analys om utanförskap – Slutrapport regeringsuppdrag 2024:2*.

SKL (2017). *SKL:s agenda för integration – Om asylmottagande och nyanländas etablering*.

Skr. 2021/22:191. Regeringens skrivelse *Riksrevisionens rapport om bosättningslagen.*

Socialstyrelsen (2020). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2019*. Art.nr: 2020-10-6965.

Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten.*

SOU 1966:14. Betänkandet *Ny hyreslagstiftning.*

SOU 1999:109. Betänkandet *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*.

SOU 2017:39. Betänkandet *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.*

SOU 2018:22. Betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*.

SOU 2018:24. Betänkandet *Tid för utveckling*.

SOU 2022:4. Betänkandet *Minska gapet – Åtgärder för jämställda livsinkomster*.

SOU 2022:64. Delbetänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende*.

SOU 2023:24. Delbetänkandet *Etablering för fler Jämställda möjligheter till integration.*

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

SOU 2024:12. Betänkandet *Mål och mening med integration*.

SOU 2024:41. Slutbetänkandet *Styrkraft för lyckad integration*.

SOU 2024:68. Slutbetänkandet *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande.*

Staffanstorps kommun (2022). *Kommunstyrelsens mötesprotokoll*, sammanträdesdatum 2022-03-23.

Statskontoret (2011). *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen.* Rapport 2011:24.

Statskontoret (2012). *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.* Rapport 2012:22.

Statskontoret (2020). *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. En kartläggning*. Rapport 2020:19.

Statskontoret (2021). *Kommunernas mottagande av nyanlända – En kartläggning av ansvar, organisation och uppföljning.* Rapport 2021:6.

Svea hovrätt (2018). *Målnummer ÖH 3127-18*, avgörandedatum 2018-09-06.

Svea hovrätt (2022). *Målnummer H 3124-22*, avgörandedatum 2022-09-22.

Svea hovrätt (2023). *Målnummer H 3105-23*, avgörandedatum 2023-06-16.

Sveriges Allmännytta (2018). *Bosättningslagen i praktiken – En studie av kommunernas ansvar och allmännyttans roll*.

Sveriges Allmännytta (2024a). *Hur länge får man vänta på en lägenhet i allmännyttan?* Delrapport Köläget, Allmännyttan & bostadsbyggandet.

Sveriges Allmännytta (2024b). *Allmännyttan och bostadsbyggandet. Går byggandet i takt med efterfrågan?* Marknadsrapport 2023.

van den Berg, G. J. & Vikström, J. (2009). *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen*. Ekonomisk Debatt 2010, årg. 38, nr.1, s. 47–59. IFAU Rapport 2009:16.

Wennström, J. & Öner, Ö. (2015). *Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige.* Ekonomisk Debatt, årg 43, nr 4, s 52–68.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Wickström Östervall, L. (2019). *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen – Konsekvenser av tillfälliga uppehållstillstånd.* Arbetsförmedlingen analys 2019:9. Dnr. Af-2018/0011 5157.

Zenou, Y., Åslund, O. & Östh, J. (2006). *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Ekonomisk Debatt 2006, årg. 34, nr. 6, s. 31–42. IFAU Rapport 2006:1.

Östhammars kommun (2023). *Kommunstyrelsens mötesprotokoll*, sammanträdesdatum 2023-11-28.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommittédirektiv 2024:22

Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända som ersätter det nuvarande systemet. Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet av nyanlända och skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande i kommunerna. På så sätt kan integrationen av nyanlända fungera bättre.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända som ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet,
- analysera och föreslå vilka faktorer som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner för att systemet ska främja integration,
- föreslå en reglering av etableringsboende som innebär att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som anvisats till kommunen och att kommunerna villkorar etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet i syfte att korta tiden i boendelösningen,
- analysera om det finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna för mottagandet av nyanlända, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Uppdraget att föreslå ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända för att öka kommunernas inflytande och skapa goda förutsättningar för mottagandet av nyanlända

Staten har under lång tid tagit ett särskilt ansvar för mottagandet av flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga (härefter nyanlända) och har bland annat det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet. Det har ansetts vara nödvändigt med säråtgärder under den första tiden i landet för att tillgodose de särskilda behov som målgruppen har, bland annat erbjuds vissa nyanlända bosättning i en kommun. Under 2022 fick cirka 60 procent av de nyanlända hjälp med bosättning genom anvisning från Migrationsverket och omfattades därmed av ett ordnat mottagande i en kommun. Övriga ordnade boende på egen hand.

Det ordnade mottagandet för bosättning regleras i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) och tillhörande förordningar. Regelverket trädde i kraft 2016 och innebär att alla kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot ett fastställt antal nyanlända för bosättning. Det är endast nyanlända som bor på anläggningsboende eller som har blivit vidarebosatta i Sverige (kvotflyktingar) som kan omfattas av en anvisning. Antalet nyanlända som ska omfattas av anvisning och fördelningen på länsnivå (länstal) fastställs varje år av regeringen i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. Av bosättningslagen framgår att fördelningen ska ske med hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Kommunerna är skyldiga att ta emot nyanlända som omfattas av anvisning för bosättning i kommunen. Nyanlända är efter inflyttning själva betalningsansvariga för sina hyreskostnader.

Före bosättningslagen byggde det ordnade mottagandet på frivilliga överenskommelser mellan kommuner och staten. Dessa överenskommelser motsvarade inte behovet när mottagandet av nyanlända ökade kraftigt. Det ledde till långa väntetider för nyanlända på anläggningsboende och till att deras etablering i arbets- och samhällslivet försenades. Många avbröt sin anvisning och ordnade boende på egen hand, vilket bidrog till en ojämn fördelning av nyanlända mellan kommuner. Bosättningslagen syftar till att säkerställa att alla kommuner

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

delar på ansvaret för att ta emot nyanlända och till att skapa en jämnare fördelning av det totala mottagandet. Lagen syftar också till att nyanlända som beviljats uppehållstillstånd snabbt ska tas emot i en kommun och kunna påbörja sin etablering. Enligt Riksrevisionens skrivelse Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna? (RIR 2021:29) har intentionerna med lagstiftningen uppnåtts.

Sedan bosättningslagen trädde i kraft har förutsättningarna för mottagande av nyanlända förändrats. Antalet nyanlända har minskat kraftigt de senaste åren, men många kommuner står inför stora utmaningar med utanförskap efter ett tidigare högt mottagande. Regeringen genomför ett paradigmskifte för en ansvarsfull och restriktiv migrationspolitik, vilket bland annat inkluderar reformer för att det ska bli ordning och reda i mottagandet av asylsökande. På samma sätt är det viktigt att nyanlända tas emot på ett ordnat sätt i kommunerna och att mer utanförskap i fler kommuner inte uppkommer. Kommunerna gör olika tolkningar av det nuvarande regelverket när det gäller skyldigheten att ta emot nyanlända för bosättning, vilket bidrar till att mottagandet inte är likvärdigt i hela landet. Regeringen bedömer därför att systemet för bosättning för nyanlända behöver ses över. Det nuvarande regelverket ska ersättas av ett nytt regelverk som utgår från ett större kommunalt inflytande. För att skapa förutsättningar för ett mer likvärdigt och enhetligt mottagande i hela landet ska en nationell modell med etableringsboende införas. Etableringsboendet ska innebära att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som anvisats till kommunen och att kommunerna villkorar etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Systemet ska vara långsiktigt hållbart och säkerställa goda förutsättningar för mottagande i kommunerna samt ställa tydliga krav på nyanlända. På så sätt kan integrationen av nyanlända fungera bättre.

Hur kan kommunerna få ett större inflytande över mottagandet av nyanlända för bosättning?

Bosättningslagen innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bosättningslagen infördes för att lösa de samhällsproblem som uppstod när behovet av bosättning snabbt ökade. Sedan dess har antalet nyanlända

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

minskat kraftigt. Behoven av bosättning och kommunernas förutsättningar för att ta emot nyanlända har därmed förändrats sedan bosättningslagen infördes. Det nuvarande systemet ger kommunerna små möjligheter att påverka omfattningen på mottagandet efter anvisning, oavsett om det innebär att kommunerna vill ta emot fler eller färre nyanlända än de tilldelas. Systemets brist på flexibilitet i förhållande till kommunernas önskemål blir särskilt tydligt när mottagandet är lågt. Flera kommuner önskar ett högre mottagande än i dag. Samtidigt har andra kommuner svårt att klara det mottagande av nyanlända som de tilldelas, till exempel på grund av brist på lämpliga boenden eller utmaningar till följd av ett tidigare högt mottagande. På sikt riskerar det att skada legitimiteten för systemet.

I det tidigare frivilliga systemet kunde kommunerna, med beaktande av t.ex. tillgång till bostäder och arbetsmarknaden i kommunen, själva avgöra hur många nyanlända som skulle tas emot efter anvisning. I och med införandet av bosättningslagen har kommunerna inte längre möjlighet att påverka omfattningen av mottagandet efter anvisning. Enligt regeringen ger inte bosättningslagen kommunerna tillräcklig möjlighet till inflytande i en fråga som i stor utsträckning påverkas av lokala förutsättningar. En viktig utgångspunkt för ett nytt system är därför att kommunerna ska ha ett större inflytande än i dag, något som också kan få en högre folklig acceptans.

Ett nytt system behöver vara flexibelt i förhållande till förändringar i mottagandet för att det ska vara långsiktigt hållbart. Det måste därför vara möjligt att säkerställa att kommunernas mottagande av nyanlända motsvarar behovet av bosättning. På så vis skapas också förutsättningar för att nyanlända snabbt och ordnat ska kunna tas emot i en kommun och påbörja sin etablering i arbets- och samhällslivet för att komma i arbete och bli självförsörjande. Det nuvarande systemet för bosättning för nyanlända säkerställer att mottagandet motsvarar behovet genom en hög grad av statlig styrning, på bekostnad av kommunernas möjlighet till inflytande. I det tidigare systemet, som helt byggde på frivilliga överenskommelser, kunde det inte säkerställas att mottagandet motsvarade behovet, vilket var en bidragande orsak till att bosättningslagen infördes.

Alla skyddsbehövande anvisas inte genom bosättningsregelverket. Ensamkommande barn och personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2 och

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

3 §§ utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet anvisas en kommun enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Inom samtliga system är det dock samma aktörer som berörs. Vid framtagandet av ett nytt bosättningsregelverk är det viktigt att dra lärdom av hur såväl tidigare som nuvarande anvisningssystem fungerar.

Utredaren ska därför

- analysera relevanta erfarenheter och föreslå ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända,
- analysera och föreslå hur regelverket kan utformas så att det ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet,
- analysera och föreslå hur regelverket kan utformas så att det är flexibelt i förhållande till förändringar i mottagandet, säkerställer behovet av bosättning, skapar förutsättningar för ett snabbt och ordnat mottagande i kommunerna samt är långsiktigt hållbart,
- ta ställning till om förslagen innebär behov av förändrade uppdrag för berörda myndigheter och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka ska omfattas av ett ordnat mottagande?

Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända ska reglera såväl anvisning som etableringsboende. Det behöver därför analyseras hur personkretsen för det nya systemet ska avgränsas och utformas. En utgångspunkt är att personkretsen även fortsättningsvis huvudsakligen ska vara skyddsbehövande samt att nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboende och kvotflyktingar ska omfattas av anvisningar och etableringsboende.

Bosättningslagen omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, andra skyddsbehövande samt anhöriga till dessa som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år. En förutsättning är att uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring. Bestämmelserna i bosättningslagen är utformade på motsvarande sätt som i andra regelverk för nyanlända, bl.a. lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och förord-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. I dessa författningar finns olika kompletterande bestämmelser som utvidgar personkretsen. I bosättningsregelverket finns i stället kompletterande bestämmelser som snävar in personkretsen. Enligt bosättningslagen ska anvisningar till kommuner i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar, och av förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning framgår att det endast är dessa nyanlända som ska omfattas av anvisningar. Syftet med prioriteringen är att säkerställa att processen för bosättning och mottagande av nyanlända ska fungera ändamålsenligt.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att alla asylsökande ska bo i anläggningsboende under asyltiden och en utredning har fått i uppdrag att föreslå en ordning där asylsökande bor i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (dir. 2021:71). Regeringen har även skärpt villkoren för anhöriginvandring och bl.a. begränsat möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande (prop. 2023/24:18, bet. 2023/24:SfU5, rskr. 2023/24:18). Det finns därför ett behov av att analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga.

Personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen omfattas av bosättningslagen om uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring. Dessa tillstånd avser personer som omfattas av rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, det s.k. massflyktsdirektivet. Folkbokföring kan bli aktuellt endast om den enskilde kan antas vistas i Sverige med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd under längre tid än tre år. Innan dess kan de i stället anvisas till en kommun enligt LMA. Kriterierna för fördelningen av sådana anvisningar är desamma som kriterierna för fördelning enligt bosättningsregelverket. I propositionen Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande (prop. 2021/22:250), där regeringen föreslog anvisning enligt LMA, bedömdes att det kan finnas skäl att i ett annat sammanhang överväga om ändringen i LMA medför ett behov av att göra anpassningar i bestämmelserna om anvisning enligt bosättnings-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

lagen. En sådan fråga gäller hur övergången mellan regelverken kan ske sömlöst och om det är ändamålsenligt att personer som har blivit anvisade enligt LMA även ska kunna omfattas av anvisning enligt bosättningsregelverket i samband med att de blir folkbokförda. I det fall utredningen kommer fram till att personerna inte ska omfattas av anvisning enligt det nya bosättningsregelverket behöver det analyseras om kommunerna ändå ska vara skyldiga att ordna etableringsboende i samband med att personerna upphör att omfattas av LMA, i syfte att mottagandet i kommunen ska kunna ske på ett ordnat sätt. Detta gäller trots att utgångspunkten i övrigt är att etableringsboende ska innebära att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning för nyanlända som anvisats till kommunen.

Utredaren ska därför

- analysera om avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar,
- analysera om det finns behov av att prioritera vissa grupper för anvisning eller etableringsboende, t.ex. nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboenden, kvotflyktingar eller personer med tillfälligt skydd som har blivit anvisade en kommun att ordna boende enligt LMA, och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka kriterier ska beaktas vid fördelning av nyanlända för bosättning?

För att mottagandet i kommunerna ska ske på ett ordnat sätt och skapa förutsättningar för ett bra mottagande behöver det ske en fördelning av det totala antalet nyanlända mellan kommuner. Både det tidigare systemet och det nuvarande systemet har haft modeller för fördelning av nyanlända. Även vid anvisning av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet sker en fördelning mellan kommuner. Modellerna beaktar delvis olika faktorer och kommunernas möjligheter till inflytande varierar. Fördelningen behöver ske utifrån integrationskapaciteten i kommunen och därför finns det behov av att analysera vilka faktorer som

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ska påverka fördelningen i ett nytt system för bosättning där kommunerna ska ha ett större inflytande över fördelningen än i dag.

En viktig prioritering för regeringen är att fler ska komma i arbete och bli självförsörjande, så att utanförskapet kan brytas. En utgångspunkt för utformningen av en ny modell för fördelning bör därför vara att den ska bidra till goda förutsättningar för integration. Både bosättningslagen och tidigare frivilliga modell har haft arbetsmarknadsetablering som en viktig utgångspunkt vid fördelningen. Regeringen bedömer att det även fortsättningsvis bör vara en faktor som ska beaktas vid fördelningen mellan kommunerna.

Kommuner med god arbetsmarknad har ofta en ansträngd bostadssituation. Av förarbetena till bosättningslagen (prop. 2015/16:54) framgår att bostadssituationen inte är ett kriterium som ska beaktas vid fördelningen och att lagen kommer att kräva att kommunerna beaktar mottagandet av nyanlända när de planerar för bostadsförsörjningen. Det har lett till att många nyanlända har tagits emot i kommuner med en god arbetsmarknad, men med en ansträngd bostadssituation, och att nyanlända flyttat till andra kommuner för att få tillgång till ett långsiktigt boende. Det riskerar att på sikt få negativa konsekvenser för integrationen. Det finns därför behov av att se över hur kommunernas bostadssituation kan beaktas vid fördelningen i högre utsträckning än i dag.

För att systemet ska vara ändamålsenligt behöver det även analyseras vilka andra faktorer som bör påverka fördelningen. Det kan till exempel vara kommunernas befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet som vistas i kommunen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilka faktorer, utöver kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och bostadssituation, som ska beaktas vid fördelningen för att systemet ska främja integration, t.ex. kommunernas befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande och personer med tillfälligt skydd som vistas i kommunen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Hur ska mottagandebehovet och fördelningen mellan kommuner av nyanlända för bosättning fastställas?

Migrationsverket beräknar hur många nyanlända som har behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret (mottagandebehov) och lämnar förslag på länstal. Mottagandebehovet beräknas utifrån Migrationsverkets prognos över hur många asylsökande som bor i anläggningsboende som förväntas få uppehållstillstånd under det kommande året samt antalet kvotflyktingar som ska överföras till Sverige. Fördelningen på länsnivå tas fram med hjälp av en statistisk modell som är baserad på en viktning av de kriterier som anges i lagen. Modellen har utvecklats av Migrationsverket tillsammans med länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Av förarbetena (prop. 2015/16:54) framgår att kriterierna för fördelning syftar till att spegla kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända och ska utgå från statistiska data, och att hur viktningen mellan olika kriterier ska ske är en tillämpningsfråga. Fördelningsmodellen har utvecklats över tid, men det har visat sig svårt att i en statistisk modell fånga upp alla aspekter som påverkar kommunernas förutsättningar. Det finns kommuner som bedömer att de har goda etableringsförutsättningar, men där det inte får genomslag i fördelningsmodellen. Andra kommuner tilldelas ett större antal nyanlända än de upplever sig ha förutsättningar att ta emot då man har stora utmaningar med utanförskap till följd av ett tidigare högt mottagande. Det nuvarande regelverket ger inte heller utrymme för att beakta eventuella önskemål från kommunerna. Kommunernas ska i ett nytt system för bosättning ha ett större inflytande över fördelningen än i dag.

Utifrån Migrationsverkets förslag fastställer regeringen årligen i förordning antalet nyanlända som ska omfattas av anvisning och länstal. Sedan bosättningslagen trädde i kraft har regeringen fastställt länstal som överensstämt med Migrationsverkets förslag.

När länstalen har fastställts beslutar länsstyrelserna om fördelningen mellan kommuner i respektive län (kommuntal). Utöver kriterierna i bosättningslagen får länsstyrelserna även beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder. Beslutet föregås av dialoger med kommunerna, där en omfördelning kan ske mellan kommuner inom länet, men inte mellan kommuner i olika län. Det

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

begränsar möjligheten till regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner.

Mottagandet av kvotflyktingar skiljer sig från mottagandet av övriga nyanlända eftersom de tas emot direkt i kommunerna. Mot bakgrund av syftet att det kommunala inflytandet över mottagandet av nyanlända ska öka, finns behov av att analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

För att skapa goda planeringsförutsättningar för kommunerna bör det även beaktas att det kan finnas behov av samordning mellan anvisningssystemen för nyanlända, ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

Utredaren ska därför

- föreslå hur mottagandebehovet och en fördelning mellan kommuner av nyanlända för bosättning ska fastställas,
- analysera och föreslå hur förutsättningarna för regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner kan förbättras jämfört med i dag,
- analysera om det är ändamålsenligt med en delvis annan ordning för hur fördelningen av kvotflyktingar ska fastställas och vid behov lämna ändringsförslag,
- analysera i vilken utsträckning det finns behov av att samordna förfarandet för fördelningen för bosättning med förfarandet för fördelningen av anvisningar av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att ta fram förslag för fastställande av Sveriges totala flyktingkvot. I uppdraget ingår inte heller att se över anvisningar enligt LMA av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Hur kan anvisningsförfarandet fungera effektivt och ändamålsenligt?

För att systemet och lagstiftningen ska vara ändamålsenligt och heltäckande utformat behöver även frågor om anvisningsförfarandet analyseras, det vill säga anvisning till en kommun och processen fram till att den nyanlände tas emot i kommunen.

Migrationsverket beslutar om anvisning till kommuner i det enskilda fallet. I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Syftet med att det finns en tidsfrist är att skapa planeringsförutsättningar för kommunerna. För att kommunerna ska kunna förbereda mottagandet ska Migrationsverket lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för kommunens mottagande av den nyanlände. Kommunerna är skyldiga att ta emot de nyanlända som omfattas av anvisningsbeslut. I det tidigare frivilliga systemet var det vanligt att kommuner tackade nej till enskilda nyanlända, vilket ledde till att vissa nyanlända blev kvar långa tider i anläggningsboende. En sådan ordning främjar inte integrationen. För att ett system med större kommunalt inflytande ska kunna fungera effektivt och vara långsiktigt hållbart, bedömer regeringen att det är nödvändigt att kommunerna tar emot de nyanlända som anvisas.

Vid vidarebosättning till Sverige ska Migrationsverket bl.a. beakta möjligheterna för kommuner att ordna ett bra mottagande och skapa förutsättningar som ger en välgrundad prognos för god integration i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar (Ju2023/02838). Enligt det nuvarande bosättningsregelverket har dock Migrationsverket inte uttryckligen i uppdrag att vid beslut om anvisning av kvotflyktingar i det enskilda fallet ta hänsyn till var personen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning.

Det kan finnas behov av att i särskilda fall frångå den fastställda fördelningen. Migrationsverket får enligt det nuvarande regelverket endast besluta om anvisning till kommuner som har utrymme inom kommuntalet. Detta har i vissa fall gjort att det varit omständligt att återförena barnfamiljer när kommunen redan har uppfyllt sitt kommuntal. Länsstyrelserna har då behövt initiera en dialog med kommunerna för att se om det är möjligt att omfördela mottagandet inom länet och därefter besluta om nya kommuntal för att en anvisning ska kunna ske. Detta har även uppmärksammats av Riksrevisionen i granskningen av bosättningslagen (RIR 2021:29).

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredaren ska därför

- analysera och lämna föreslag på ett effektivt och ändamålsenligt anvisningsförfarande som bidrar till goda planeringsförutsättningar för kommunerna,
- analysera om det är ändamålsenligt att vid beslut om anvisning av kvotflyktingar ta hänsyn till var personen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning och vid behov lämna sådana förslag,
- analysera om det ska finnas möjligheter att frångå den fastställda fördelningen mellan kommuner i särskilda fall och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Migrationsverket har information om vilka personer som har behov av bosättning och är ansvarig myndighet för att besluta om anvisning. Regeringen bedömer att det är en ändamålsenlig ordning och i uppdraget ingår därför inte att överväga en annan ansvarig myndighet för denna uppgift.

Hur kan etableringsboende införas?

Bosättningslagen reglerar inte hur länge en kommun ska erbjuda boende till en nyanländ som tas emot efter anvisning. När det nuvarande systemet utformades bedömdes det finnas behov av flexibilitet i mottagandet och det skulle vara upp till kommunen att hitta lämpliga lokala lösningar. Det har fått till följd att kommunerna tolkar sitt ansvar enligt bosättningslagen olika. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2023 erbjuder ungefär hälften av kommunerna nyanlända som omfattats av anvisning ett förstahandskontrakt, antingen i samband med mottagandet eller efter en viss tid. Större kommuner erbjuder ofta tidsbegränsade kontrakt, med varierande längd. Därefter hänvisas de nyanlända ofta till den ordinarie bostadsmarknaden. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande från 2019 (mål nr 4155-18) prövat lagligheten av Lidingö stads beslut att efter två år säga upp alla bostadskontrakt för bostäder till nyanlända som anvisats till kommunen. Enligt Kammarrätten stred inte beslutet mot bosätt-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

ningslagen. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Den varierande tillämpningen av regelverket innebär även att förväntningar och förutsättningar varierar beroende på vilken kommun den nyanlände anvisas till. Mottagandet är således inte likvärdigt och enhetligt utformat över hela landet, utan det varierar stort mellan olika kommuner. Integrationspolitiken ska bli mer kravbaserad och det är viktigt att det är tydligt för nyanlända att det krävs egna ansträngningar för att komma i egen försörjning och hitta en långsiktig boendelösning. Regeringen bedömer att det finns behov av att förtydliga såväl kommunens som nyanländas ansvar. Det ska därför utredas hur en nationell modell med etableringsboende kan införas.

För att mottagandet ska bli enhetligt och likvärdigt ser regeringen behov av att införa en tidsbegränsning på max tre år för skyldigheten att ordna en boendelösning för nyanlända som anvisats till en kommun. Nyanlända behöver därmed söka efter en bostad för tiden efter etableringsboende, på samma villkor som övriga kommuninvånare. För att systemet ska bidra till att främja integrationen ser regeringen även behov av att kommunerna villkorar etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. De flesta vuxna som anvisas kommer till exempel att ha möjlighet att delta i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen. En fråga som behöver analyseras är hur ett villkor om att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ska utformas samt vilka situationer som ska leda till att boendet sägs upp. Etableringsboendet ska inte sägas upp i förtid i det fall en person får arbete, då det är viktigt att systemet bidrar till att skapa incitament att komma i egen försörjning. Etableringsboendet ska inte heller sägas upp om det finns godtagbara skäl för att den enskilde inte deltar i sin etablering i arbets- och samhällslivet. Kommunen kommer att behöva bedöma om den nyanlände uppfyller villkoren för boendet och det finns därför behov av att analysera hur kommunerna kan få tillgång till nödvändiga uppgifter för bedömningen, t.ex. från Arbetsförmedlingen. Ytterligare frågor som behöver analyseras är hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, inklusive behov av informationsutbyte mellan myndigheter och uppgiftsskyldighet. Även frågor om personuppgiftsbehandling och överklagbarhet behöver utredas. Systemet med etableringsboende måste utformas på ett sätt som säkerställer goda kontrollmöjligheter, minimerar risken för miss-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

bruk och inte bidrar till så kallade tilldragningsfaktorer jämfört med andra EU-länder.

Det är viktigt att det blir tydligt för den enskilde vilka krav som ställs för etableringsboende. Det finns därför behov av att se över kommunernas roll i att tydliggöra för den nyanlände att etableringsboendet är tidsbegränsat, vilka villkor som gäller för boendet och att den enskilde måste söka efter egen bostad. Nyanlända behöver även få stöd i hur man söker bostad. Många kommuner erbjuder redan i dag någon form av bostadsrådgivning. Omfattning och innehåll varierar mellan kommunerna, men ofta handlar det om att ge information om bostadsmarknaden och hur man söker bostad. Vissa kommuner erbjuder även praktisk hjälp att ställa sig i bostadsköer och förmedlar kontakter till hyresvärdar, se rapporten Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län (Rapport 2020:4 från Länsstyrelsen i Stockholms län).

Det är viktigt att systemet även fortsättningsvis är flexibelt på så sätt att det är upp till kommunen att hitta lämpliga lokala lösningar för etableringsboende. Boendet ska således, på samma sätt som i dag, kunna utgöras av egna lägenhetsboenden såväl som boendelösningar där olika hushåll delar gemensamma ytor. Avsikten är inte heller att införandet av etableringsboende ska hindra kommunerna att arbeta med långsiktiga boendelösningar för sina kommuninvånare.

Utredaren ska därför

- föreslå en reglering av etableringsboende som innebär att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som anvisats till kommunen i syfte att mottagandet för bosättning ska bli mer likvärdigt och enhetligt i hela landet än vad det är i dag,
- föreslå hur ett villkor om att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ska utformas samt vilka situationer som ska leda till att etableringsboendet sägs upp,
- analysera och föreslå hur kommunerna kan få tillgång till nödvändiga uppgifter för att bedöma om den nyanlände uppfyller villkoren för boendet,
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, behov av informationsutbyte och uppgiftsskyl-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

dighet samt frågor om personuppgiftsbehandling och överklagbarhet, och vid behov lämna sådana förslag,

- analysera kommunernas roll i att bidra till att nyanlända på egen hand ordnar ett långsiktigt boende efter att perioden med etableringsboende löper ut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att bedöma om ersättningarna till kommunerna behöver anpassas till ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända

Staten ersätter kommuner och regioner för kostnader kopplade till mottagandet av nyanlända i särskild ordning och inte genom de generella statsbidragen. Bakgrunden till behovet av riktade ersättningar är att mottagandet, och därmed kostnaderna, varierar över åren och kan vara ojämnt fördelade mellan kommunerna. Ersättningarna syftar till att ersätta kommuner och regioner för de merkostnader som de har på grund av mottagandet samt för kostnader för att tillhandahålla riktade åtgärder till målgruppen. Huvuddelen av ersättningarna betalas ut i förhållande till hur många nyanlända som kommunen tar emot. Det finns även delar som syftar till att ersätta kommuner för kostnader för att ha viss beredskap för mottagande, exempelvis ersättning för hyreskostnader för nyanlända som omfattas av anvisning till kommunen. Kommunerna kan även söka statsbidrag för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för nyanlända. Det är länsstyrelserna som beslutar om statsbidragen.

Ersättningssystemet kan också fungera som ett verktyg för statens behov av styrning av mottagandet. Innan bosättningslagen infördes vidtogs åtgärder för att genom ekonomiska incitament stimulera kommunerna att öka det frivilliga mottagandet av nyanlända till en nivå som motsvarade behovet.

I och med principen om att staten har det ekonomiska ansvaret för flyktingmottagandet, kan ersättningarna till kommuner behöva anpassas till de förslag som utredningen lämnar om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Utredaren ska därför

- analysera om det, utifrån de förslag som lämnas om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända, finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas i betänkandet såväl för den enskilde som för kommuner och beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. I den mån förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska redogöra för förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska särskilt analysera och redovisa konsekvenserna för nyanländas integration samt konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden. Utredaren ska också genomgående ha ett barn- och jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt ha en dialog med och inhämta synpunkter från de myndigheter och andra aktörer som berörs av frågorna, exempelvis Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelser, Migrationsverket, kommuner samt Sveriges Kommuner och Regioner. Utredaren ska även ta del av erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Utredaren ska ha kontakt med Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) i syfte att regelverken ska förhålla sig till varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Migrationsverkets nuvarande fördelningsmodell

Migrationsverkets nuvarande modell för fördelning av nyanlända enligt bosättningslagen kan beskrivas utifrån följande ordning:

1. Modellen fördelar det totala mottagandet per kommun med hjälp av två huvudvariabler. Den ena huvudvariabeln är kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, som i sin tur består av fyra undervariabler (se nedan). Den andra huvudvariabeln är kommunens nivå på asylmottagande (asylsökande och skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet), vilket definieras som antal boendedygn i Migrationsverkets mottagningssystem per 1 000 invånare i kommunen det senaste året. En relativt god arbetsmarknad ger en relativt hög tilldelning och ett högt asylmottagande i förhållande till befolkningsstorleken ger en relativt låg tilldelning. Båda huvudvariablerna viktas mot folkmängden i kommunen.
2. Fördelningen justeras sedan utifrån den förväntade nivån på självbosättning i kommunen genom ett avdrag på 75 procent av det skattade antalet självbosatta per kommun. Skattningen baseras på tidigare självbosättningsmönster i kommunerna. Självbosättning inkluderar de som har bott i eget boende under asyltiden samt en viss andel som bott i asylboende, inresta anhöriga till före detta asylsökanden samt ensamkommande barn.
3. Fördelningen viktas mot det beräknade mottagandebehovet, det vill säga det totala antalet nyanlända som förväntas tas emot i kommuner det kommande året. Beräkningen baseras på Migrationsverkets senast beslutade prognos.
4. Kommunvärdena summeras per län. Summan per län utgör Migrationsverkets förslag till länstal som lämnas till regeringen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Arbetsmarknadsvariabeln

Variabeln arbetsmarknad utgörs av fyra undervariabler och bygger på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB. Arbetsmarknadsvariabeln beaktar även befolkningsmängden i kommunen. De fyra undervariablerna är (andel av arbetsmarknadsvariabeln vid framtagande av förslag till del av länstal 2025 inom parentes):

– Arbetslöshet, alla grupper (40 procent) – andelen öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd i förhållande till den registerbaserade arbetskraften. Värdet är ett medeltal av det senaste årets arbetslöshetstal per kommun. En låg arbetslöshet ger en större tilldelning och tvärt om.

– Omsättning till arbete (40 procent) – omsättningen till arbete från arbetslöshet bland utomeuropeiskt födda arbetssökande med en vistelsetid i Sverige på minst tre år, enligt Arbetsförmedlingens definitioner. Värdet är ett medeltal för de tre senaste årens omsättning per kommun.

– Yrkesbredd per lokalt arbetsmarknadsområde (13 procent) – antalet yrken i kommunens lokala arbetsmarknadsområde med fler än 100 utövare. Ju fler yrken desto mer differentierad är arbetsmarknaden och desto lättare är det för nyanlända att etablera sig på orten.

– Framtida arbetskraftsbehov (7 procent) – kommunens framtida behov av befolkning i arbetsför ålder. För kommuner som har en procentuell befolkningsminskning inom kategorin arbetsför ålder och samtidigt hade en arbetslöshet som var lägre än den genomsnittliga arbetslösheten i hela landet under föregående år sker tilldelningen utifrån värdet på den procentuella befolkningsminskningen. Då det är ett begränsat antal kommuner som uppfyller villkoren blir effekten för dessa kommuner högre än sju procent. Vikten för delvariabeln kan jämföras med delvariablerna omsättning och arbetslöshet.

Antal nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023

Tabell **Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på kommun**

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Ale	17	52
Alingsås	17	40
Alvesta	0	0
Aneby	3	44
Arboga	4	29
Arjeplog	0	0
Arvidsjaur	0	0
Arvika	6	23
Askersund	16	139
Avesta	0	0
Bengtsfors	0	0
Berg	3	42
Bjurholm	0	0
Bjuv	4	25
Boden	13	47
Bollebygd	4	41
Bollnäs	0	0
Borgholm	4	37
Borlänge	0	0
Borås	7	6
Botkyrka	3	3
Boxholm	2	36
Bromölla	5	40
Bräcke	0	0

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Burlöv	0	0
Båstad	4	25
Dals-Ed	0	0
Danderyd	16	49
Degerfors	0	0
Dorotea	1	43
Eda	6	71
Ekerö	15	52
Eksjö	0	0
Emmaboda	3	33
Enköping	5	10
Eskilstuna	0	0
Eslöv	10	29
Essunga	0	0
Fagersta	0	0
Falkenberg	8	17
Falköping	0	0
Falun	22	37
Filipstad	0	0
Finspång	0	0
Flen	0	0
Forshaga	1	9
Färgelanda	2	31
Gagnef	1	10
Gislaved	2	7
Gnesta	5	43
Gnosjö	5	54
Gotland	17	28
Grums	5	55
Grästorp	4	72
Gullspång	1	20
Gällivare	6	35
Gävle	12	12
Göteborg	85	14
Götene	4	30
Habo	10	75
Hagfors	0	0
Hallsberg	6	37
Hallstahammar	3	18

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Halmstad	7	7
Hammarö	7	41
Haninge	17	17
Haparanda	0	0
Heby	3	21
Hedemora	0	0
Helsingborg	26	17
Herrljunga	4	42
Hjo	6	65
Hofors	0	0
Huddinge	18	16
Hudiksvall	4	11
Hultsfred	0	0
Hylte	0	0
Håbo	12	52
Hällefors	0	0
Härjedalen	6	59
Härnösand	6	24
Härryda	27	68
Hässleholm	3	6
Höganäs	16	57
Högsby	0	0
Hörby	4	26
Höör	9	52
Jokkmokk	0	0
Järfälla	3	3
Jönköping	52	36
Kalix	4	26
Kalmar	23	32
Karlsborg	0	0
Karlshamn	3	9
Karlskoga	4	13
Karlskrona	23	35
Karlstad	19	20
Katrineholm	0	0
Kil	5	41
Kinda	10	100
Kiruna	5	22
Klippan	5	28

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Knivsta	10	48
Kramfors	4	23
Kristianstad	7	8
Kristinehamn	4	17
Krokom	3	19
Kumla	0	0
Kungsbacka	61	71
Kungsör	0	0
Kungälv	26	52
Kävlinge	16	49
Köping	2	8
Laholm	6	23
Landskrona	4	8
Laxå	18	327
Lekeberg	5	58
Leksand	7	44
Lerum	24	55
Lessebo	0	0
Lidingö	15	31
Lidköping	11	27
Lilla Edet	2	14
Lindesberg	8	34
Linköping	35	21
Ljungby	7	25
Ljusdal	3	16
Ljusnarsberg	0	0
Lomma	19	77
Ludvika	0	0
Luleå	32	40
Lund	43	33
Lycksele	4	33
Lysekil	0	0
Malmö	0	0
Malung-Sälen	0	0
Malå	0	0
Mariestad	6	24
Mark	11	31
Markaryd	1	10
Mellerud	0	0

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Mjölby	4	14
Mora	6	29
Motala	14	32
Mullsjö	1	13
Munkedal	0	0
Munkfors	0	0
Mölndal	37	52
Mönsterås	0	0
Mörbylånga	10	62
Nacka	41	37
Nora	6	56
Norberg	0	0
Nordanstig	5	53
Nordmaling	4	57
Norrköping	23	16
Norrtälje	27	41
Norsjö	5	127
Nybro	1	5
Nykvarn	10	83
Nyköping	10	17
Nynäshamn	9	30
Nässjö	0	0
Ockelbo	1	17
Olofström	1	8
Orsa	0	0
Orust	8	52
Osby	0	0
Oskarshamn	8	30
Ovanåker	3	26
Oxelösund	1	8
Pajala	5	85
Partille	11	27
Perstorp	0	0
Piteå	18	43
Ragunda	4	78
Robertsfors	1	15
Ronneby	0	0
Rättvik	4	36
Sala	1	4

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Salem	6	34
Sandviken	0	0
Sigtuna	0	0
Simrishamn	3	16
Sjöbo	6	31
Skara	6	32
Skellefteå	20	26
Skinnskatteberg	0	0
Skurup	4	24
Skövde	15	26
Smedjebacken	2	18
Sollefteå	4	22
Sollentuna	7	9
Solna	39	46
Sorsele	0	0
Sotenäs	5	55
Staffanstorp	12	44
Stenungsund	11	39
Stockholm	253	26
Storfors	0	0
Storuman	0	0
Strängnäs	7	18
Strömstad	3	22
Strömsund	6	54
Sundbyberg	11	20
Sundsvall	14	14
Sunne	0	0
Surahammar	1	10
Svalöv	6	41
Svedala	11	47
Svenljunga	3	28
Säffle	0	0
Säter	6	53
Sävsjö	0	0
Söderhamn	0	0
Söderköping	9	61
Södertälje	3	3
Sölvesborg	18	103
Tanum	4	31

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Tibro	1	9
Tidaholm	6	47
Tierp	4	19
Timrå	5	29
Tingsryd	0	0
Tjörn	5	31
Tomelilla	3	22
Torsby	0	0
Torsås	6	86
Tranemo	4	34
Tranås	1	5
Trelleborg	16	34
Trollhättan	1	2
Trosa	4	27
Tyresö	16	33
Täby	28	36
Töreboda	0	0
Uddevalla	4	7
Ulricehamn	16	64
Umeå	60	45
Upplands Väsby	9	18
Upplands-Bro	6	18
Uppsala	43	18
Uppvidinge	0	0
Vadstena	8	108
Vaggeryd	3	20
Valdemarsvik	5	66
Vallentuna	13	37
Vansbro	0	0
Vara	8	50
Varberg	36	53
Vaxholm	6	51
Vellinge	26	69
Vetlanda	10	36
Vilhelmina	5	80
Vimmerby	6	39
Vindeln	0	0
Vingåker	0	0
Vårgårda	7	57

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Vänersborg	3	7
Vännäs	1	11
Värmdö	23	49
Värnamo	10	29
Västervik	16	44
Västerås	28	18
Växjö	11	11
Ydre	0	0
Ystad	11	34
Åmål	2	17
Ånge	3	33
Åre	0	0
Årjäng	5	51
Åsele	0	0
Åstorp	1	6
Åtvidaberg	4	35
Älmhult	1	6
Älvdalen	0	0
Älvkarleby	0	0
Älvsbyn	0	0
Ängelholm	13	29
Öckerö	6	47
Ödeshög	4	76
Örebro	26	16
Örkelljunga	3	29
Örnsköldsvik	4	7
Östersund	11	17
Österåker	16	32
Östhammar	11	50
Östra Göinge	0	0
Överkalix	0	0
Övertorneå	0	0

Källa: Migrationsverket 2024b och SCB 2024c, egna beräkningar.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Anpassningar med anledning av förslag lämnade av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har i sitt slutbetänkande bland annat föreslagit att LMA ska upphöra att gälla den 1 oktober 2026 och då ersättas av en ny lag – mottagandelagen (SOU 2024:68).

I denna utrednings uppdrag ingår endast att lämna förslag i förhållande till nu gällande rätt. För att såväl de förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande, som de förslag som lämnas i denna utredning ska kunna genomföras kommer det dock att krävas att vissa av de förslag som lämnats i de båda utredningarna anpassas. I denna bilaga har utredningen därför valt att redogöra för de behov av anpassningar som utredningen identifierat vid en analys av de förslag som lämnas i Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

Det bör framhållas att utredningen inom ramen för utredningstiden inte haft möjlighet att genomföra en fullständig analys av hur de båda förslagen förhåller sig till varandra. De förslag till anpassningar och kortfattade kommentarer som framgår nedan ska därmed ses som preliminära.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Hur förhåller sig förslagen till varandra?

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har haft som utgångspunkt att systemet med anvisning enligt etableringsboendelagen[1] ska fortsätta att fungera på samma sätt som i dag. Enligt förslagen förs också flera av bestämmelserna i LMA över till den nya mottagandelagen. Gränsdragningen mot etableringsboendelagen påverkas dock av förslaget att utlänningar i regel ska upphöra att omfattas av mottagandelagen först när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda.[2] De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen ska dock inte upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot för bosättning i en anvisad kommun eller tackat nej till en anvisning.

Nyanlända som folkbokförts innan de tagits emot för bosättning i en anvisad kommun kommer därmed att upphöra att omfattas av mottagandelagen i samband med mottagandet. Nyanlända som tas emot av en kommun innan de har blivit folkbokförda kommer emellertid att fortsätta att omfattas av mottagandelagen även efter att de tagits emot för bosättning i en anvisad kommun. Nyanlända som fortfarande omfattas av mottagandelagen efter att de tagits emot i anvisningskommunen ska enligt förslaget fortfarande ha rätt till logi enligt mottagandelagen, men boendet ska ordnas av kommunen i stället för av Migrationsverket. När dessa situationer uppstår ska Migrationsverket ersätta kommunerna för de kostnader för den nyanländes boende som uppstår under den period som den nyanlände fortsätter att omfattas av mottagandelagen, det vill säga fram till dess att den nyanlände folkbokförs. För att undvika dubbelreglering ska kommunens ansvar för att under denna period ordna en bostad till den nyanlände dock inte följa av mottagandelagen utan av etableringsboendelagen.

Sammantaget får förslagen till följd att kommunerna under en inledande period efter mottagandet enligt etableringsboendelagen får ansvar för att personens rätt till boende enligt mottagandelagen uppfylls. Efter att personen har folkbokförts har kommunen inte längre något ansvar för att tillgodose personens rätt till boende

[1] I denna bilaga diskuteras förhållandet mellan mottagandelagen och etableringsboendelagen även om Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande av förklarliga skäl diskuterar förhållandet till den nu gällande bosättningslagen.
[2] Enligt 1 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen ska utlänningar anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

enligt mottagandelagen, utan då gäller i stället det ansvar som kan anses följa av regelverket för bosättning (se SOU 2024:68, s. 443 f.).

Ytterligare ett förslag som påverkar förhållandet mellan mottagningslagen och etableringsboendelagen är förslaget att införa ytterligare ett anvisningsförfarande. Enligt förslaget ska Migrationsverket få anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

Förslaget innebär således att asylsökande, på samma sätt som i dag gäller för personer med tillfälligt skydd, i vissa fall kan anvisas både enligt mottagandelagen och etableringsboendelagen.

Förslag till anpassningar av förslag lämnade av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Förslag till ändring av förslaget till mottagandelag (xxxx:xx)

1 kap. 3 §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Utlänningar upphör att omfattas av lagen	
1. när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda här i landet, *eller*,	1. när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda här i landet,
2. när de samtidigt har uppehållsrätt och är folkbokförda här i landet, eller,	
3. om de inte har uppehållstillstånd, när de lämnar landet.	
Utlänningar som avses i första stycket 1 och 2 anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut.	
De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* upphör dock inte att omfat-	De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* upphör dock inte att omfattas av mottagandelagen

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

tas av mottagandelagen *innan* de *har tagits emot för bosättning i en anvisad kommun eller tackat nej till en* anvisning.	*förrän* de *lämnat Migrationsverkets asylboende* *– efter anvisning, eller* *– efter att de angett att de inte önskar omfattas av en beslutad* anvisning.

Kommentar

I avsnitt 10.3 och 10.4 framgår att en nyanländ som omfattats av en anvisning till en kommun erhåller en rätt till etableringsboende i anvisningskommunen även i de fall den nyanlände väljer att initialt ordna ett eget boende i en annan kommun än anvisningskommunen. Det vill säga, den nyanlände erhåller en rätt till etableringsboende även i de fall anvisningen inte nyttjas direkt. En nyanländ kan därför välja att omfattas av en anvisning för att erhålla en rätt till etableringsboende även i de fall den nyanlände inte har för avsikt att flytta till den anvisade kommunen i samband med att den nyanlände lämnar Migrationsverkets asylboende.

Eftersom en nyanländ därmed kanske aldrig tas emot för bosättning i den kommun som anvisats är det lämpligare att i *andra stycket* ange att en utlänning upphör att omfattas av mottagandelagen när utlänningen efter anvisning enligt etableringsboendelagen lämnat Migrationsverkets asylboende.

Det är inte heller lämpligt att ange att en utlänning upphör att omfattas av mottagandelagen när utlänningen tackar nej till en anvisning. Skälet till det är att ett beslut om anvisning riktas till den anvisade kommunen. En bättre ordning är att, på motsvarande sätt som i den föreslagna bestämmelsen om avbrutna anvisningar (se 3 kap. 11 § etableringsboendeförordningen), i *andra stycket* ange att en utlänning upphör att omfattas av mottagningslagen om den angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

4 kap. 2 §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
4 kap. 2 §	
Asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till plats på ett asylboende under förutsättning att de	
1. får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, eller	1. får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända*, eller
2. saknar inkomst och egna tillgångar.	

Kommentar

Hänvisningen till bosättningslagen ersätts med en hänvisning till etableringsboendelagen.

4 kap. 3 §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
4 kap. 3 §	
Av *5 § lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* framgår att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.	Av *7 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* framgår att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

Kommentar

Hänvisningen till 5 § bosättningslagen ersätts med en hänvisning till 7 § etableringsboendelagen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Förslag till förordning om ändring i förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

14 a §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
14 a §	
En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen (2026:00) i form av en schablonersättning med en rörlig och en fast del.	En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller* 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen (2026:00) i form av en schablonersättning med en rörlig och en fast del.
Den rörliga delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för drift och underhåll samt eventuella kostnader för kost och förbrukningsvaror. För en utlänning över 18 år ska schablonersättning betalas ut med 300 kronor per utlänning och dygn som utlänningen bor i boendet, från den dag utlänningen flyttat in. För en utlänning som inte fyllt 18 år ska motsvarande belopp vara 150 kronor.	
Den fasta delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för sådana särskilda anpassningar av boendet som utlänningar som omfattas av *lagen om mottagande av asylsökande m.fl.* kan ha rätt till enligt den lagen. Sådan schablonersättning ska betalas ut med ett engångsbelopp om 15 000 kronor per utlänning som har flyttat in i boendet.	Den fasta delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för sådana särskilda anpassningar av boendet som utlänningar som omfattas av *mottagandelagen* kan ha rätt till enligt den lagen. Sådan schablonersättning ska betalas ut med ett engångsbelopp om 15 000 kronor per utlänning som har flyttat in i boendet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen *(2026:00)*

– utlänningen inte längre omfattas *av 1 kap. 2 § 2 samma lag*, eller

– rätten till bistånd enligt *den lagen* har upphört av någon annan anledning.

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller* 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen,

– utlänningen inte längre omfattas *av mottagandelagen*, eller

– rätten till bistånd enligt *mottagandelagen* har upphört av någon annan anledning.

Kommentar

I 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen regleras möjligheten för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses. Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har föreslagit att kommunerna ges rätt till ersättning i dessa situationer genom ett tillägg i 18 a § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. På sida 550 i den utredningen anges att den paragrafen rör en kommuns rätt till ersättning för kostnader för boende för massflyktingar som Migrationsverket har anvisat till kommunen. Detta är dock inte korrekt då ersättningen vid anvisning av massflyktingar regleras i 14 a § i samma förordning. Hänvisningen till 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen bör därför i stället införas i *första stycket*. En följdändring föreslås även införas i *fjärde stycket första strecksatsen*.

Hänvisningen i *tredje stycket* till den upphävda LMA ersätts med en hänvisning till mottagandelagen.

I 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen anges att lagen omfattar utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen. Att en utlänning folkbokförs innebär således inte att utlänningen upphör

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

att omfattas av 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen. Syftet med den av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslagna lydelsen av *fjärde stycket andra strecksatsen* torde dock vara att reglera att ersättningen ska upphöra i samband med att utlänningen upphör att omfattas av mottagandelagen. För att uppnå detta syfte bör det av den strecksatsen därför i stället följa att ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att utlänningen inte längre omfattas av mottagandelagen. Denna ändring medför även att den ersättning som enligt den föreslagna ändringen av första stycket utgår för asylsökande som anvisas med stöd av 3 kap. 3 § mottagandelagen upphör att betalas ut i samband med att de asylsökande folkbokförs.

Övriga föreslagna ändringar i *fjärde stycket första* och *tredje strecksatserna* är endast redaktionella.

14 c §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
	14 c §
En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som har anvisats till kommunen enligt *lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* och som omfattas av *1 kap. 2 §* mottagandelagen (2026:00).	En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som har anvisats till kommunen enligt *lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* och som omfattas av mottagandelagen (2026:00).
För boende enligt första stycket ska ersättning betalas ut för kommunens faktiska kostnad från den dag utlänningen tas emot för bosättning i den anvisade kommunen. Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att	
– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende, eller	
– *till dess att* utlänningen *samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd*.	– utlänningen *inte längre omfattas av mottagandelagen.*

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommentar

I *första stycket* ersätts hänvisningen till bosättningslagen med en hänvisning till etableringsboendelagen.

Syftet med den av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslagna lydelsen av *andra stycket andra strecksatsen* torde vara att reglera att ersättningen ska betalas ut fram till dess att utlänningen inte längre omfattas av mottagandelagen. Av 1 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen följer att utlänningar ska anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut. I förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. saknas motsvarande precisering. Den föreslagna lydelsen av andra stycket andra strecksatsen innebär således att ersättningens upphörande inte nödvändigtvis sammanfaller med tidpunkten för när utlänningen upphörde att omfattas av mottagandelagen. En bättre ordning är därför att ange att ersättningen betalas ut som längst fram till dess att utlänningen inte längre omfattas av mottagandelagen.

I *andra stycket andra strecksatsen* görs även en redaktionell ändring.

18 a §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
	18 a §
En kommun som efter dialog med Migrationsverket anordnar boende med stöd av 6 kap. 5 § *eller 3 kap. 3 § andra stycket* mottagandelagen (2026:00) har rätt till ersättning för sina kostnader i form av en schablonersättning.	En kommun som efter dialog med Migrationsverket anordnar boende med stöd av 6 kap. 5 § mottagandelagen (2026:00) har rätt till ersättning för sina kostnader i form av en schablonersättning.

Schablonersättningen ska betalas ut med en fast del om 10 000 kronor per iordningställd plats och med en rörlig del om 300 kronor per dygn som platsen är iordningställd. Den fasta delen avser kostnader för iordningställande och avvecklande av boendeplatser. Den rörliga delen avser driftskostnader samt, i förekommande fall, kostnader för kost och förbrukningsvaror som tillhandahålls inom ramen för boendet.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommentar

Första stycket ändras på så sätt att hänvisningen till 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen stryks. Skälet till ändringen framgår av kommentaren till den föreslagna ändringar av 14 a § ovan.

Förslag till anpassningar av förslag lämnade i detta betänkande

Förslag till ändring av förslaget till lag om etableringsboende för vissa nyanlända

6 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
6 §	
Vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska hänsyn tas till	
1. kommunens önskemål,	
2. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,	
3. kommunens befolkningsstorlek,	
4. kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn,	
5. omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen,	
6. omfattningen av utlänningar som avses i *1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* som vistas i kommunen,	6. omfattningen av utlänningar som avses i *1 kap. 2 § 2 mottagandelagen (xxxx:xx)* som vistas i kommunen,
7. förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut, och	
8. förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.	

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommentar

I *punkt 6* ersätts hänvisningen till 1 § första stycket 2 LMA med en hänvisning till 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen. De asylsökande som omfattats av en anvisning enligt 3 kap. 3 § mottagandelagen fortsätter att omfattas av punkt 5 även efter en sådan anvisning, någon hänvisning till 3 kap. 3 § mottagnadelagen är därför inte nödvändig i punkt 6.

9 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
	9 §
Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).	Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade *hos Migrationsverket* och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslår att alla som omfattas av mottagnadelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet (se avsnitt 11.3.1 SOU 2024:68). En nyanländ som får omfattas av en anvisning kommer därmed inte längre att vara registrerad på ett av Migrationsverkets asylboenden utan hos Migrationsverket (jfr 2 kap. 2 § mottagandelagen). Paragrafen ändras för att återspegla detta.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

10 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
	10 §
En kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om	
1. kommunen enligt 7 § är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände, eller	
2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt *3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.	2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller 6 kap. 2 § mottagandelagen (xxxx:xx)* när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.
Ett boende som ordnas enligt första stycket ska benämnas etableringsboende.	

Kommentar

I *första stycket 2* ersätts hänvisningen till 3 § första stycket LMA med en hänvisning till 6 kap. 2 § mottagandelagen.

När det gäller de nyanlända som omfattats av en anvisning med stöd av det nya anvisningsförfarandet som regleras i 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen bedömer utredningen att dessa nyanlända bör hanteras på samma sätt som de nyanlända med tillfälligt skydd som omfattats av en anvisning enligt mottagandelagen. Det vill säga, dessa nyanlända ska inte anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen utan i stället erhålla en automatisk rätt till etableringsboende i den kommun som anvisats enligt mottagandelagen (jfr avsnitt 7.3.5 och 10.2.1). Första stycket 2 ska därför även omfatta nyanlända som bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

12 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
	12 §
En nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun.	
En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt *3 § första stycket* i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.	En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av *mottagandelagen (xxxx:xx)* bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller 6 kap. 2 §* i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.
För en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.	

Kommentar

I *andra stycket* ersätts hänvisningen till LMA med en hänvisning till mottagandelagen och hänvisningen till 3 § första stycket LMA med en hänvisning till 6 kap. 2 § mottagandelagen.

För att även nyanlända som anvisats med stöd av det nya anvisningsförfarandet ska erhålla en rätt till etableringsboende i samband med att de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av mottagandelagen kompletteras *andra stycket* med en hänvisning till 3 kap. 3 § andra stycket mottagningslagen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

14 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1 *Föreslagen lydelse*

14 §

Den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

1. den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken,

2. den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller

3. den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Första stycket gäller inte om den nyanlände omfattas av mottagandelagen (xxxx:xx).

Första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande förslår att kommunens skyldighet att efter anvisning ordna ett boende ska regleras i etableringsboendelagen även i de fall den nyanlände som omfattas av en anvisning fortfarande omfattas av mottagandelagen. Under perioden från det att den nyanlände lämnar Migrationsverkets asylboende till dess att den nyanlände folkbokförs, och därmed upphör att omfattas av mottagandelagen, har den nyanlände dock rätt till logi enligt 2 kap. 3 och 4 §§ mottagandelagen. Under denna period ska kommunen därför inte ha befogenhet att besluta att perioden med rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid. Utredningen föreslår därför att det av ett nytt *andra stycke* framgår att första stycket inte gäller om den nyanlände omfattas av mottagandelagen.

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Förslag till ändring av förslaget till förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

3 kap. 1 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	1 §
Anvisningar ska endast omfatta nyanlända som	
– är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden,	– är registrerade *hos Migrationsverket* och bor på Migrationsverkets asylboenden, *och*
– har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., och	
– har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.	

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslår att alla som omfattas av mottagnadelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet (se avsnitt 11.3.1 SOU 2024:68). En nyanländ som får omfattas av en anvisning kommer därmed inte längre att vara registrerad på ett av Migrationsverkets asylboenden utan hos Migrationsverket (jfr 2 kap. 2 § mottagandelagen). *Första strecksatsen* ändras för att återspegla detta.

Eftersom nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som får omfattas av en anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen i enlighet med 1 kap. 3 § tredje stycket mottagandelagen inte upphör att omfattas av mottagandelagen i sam-

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

band med folkbokföring finns inte längre behov av *andra strecksatsen*. Denna strecksats kan därför utgå.

3 kap. 8 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	8 §
Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som kan ligga till grund för folkbokföring ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt.	

Kommentar

Eftersom nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som får omfattas av en anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen i enlighet med 1 kap. 3 § tredje stycket mottandelagen inte upphör att omfattas av mottagandelagen i samband med folkbokföring finns inte längre behov av att vid anvisning prioritera denna grupp (jfr avsnitt 9.5.2). Den föreslagna bestämmelsen kan därför utgå.

3 kap. 10 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	10 §
I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet.	

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Kommentar

Eftersom nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som får omfattas av en anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen i enlighet med 1 kap. 3 § tredje stycket mottandelagen inte upphör att omfattas av mottagandelagen i samband med folkbokföring finns inte längre behov av att särreglera tidsfristen för kommunens mottagande (jfr avsnitt 9.6). *Tredje stycket* kan därför utgå.

3 kap. 13 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
13 §	
Migrationsverket ska till den ansvariga nämnden i den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende i förekommande fall lämna uppgift om	
– när en nyanländ upphörde att *vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende*, och	– när en nyanländ upphörde att *bo på Migrationsverkets* asylboende, och
– om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.	

s: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 - KS-2025/00419-5 Svar på remiss: Etableringsboendelagen - Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, SOU 2025:35 : SOU_2025_35_a_webb.pdf

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslår att alla som omfattas av mottagnadelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet (se avsnitt 11.3.1 SOU 2024:68). En nyanländ som får omfattas av en anvisning kommer därmed inte längre att vara registrerad på ett av Migrationsverkets asylboenden utan hos Migrationsverket (jfr 2 kap. 2 § mottagandelagen). En nyanländ som omfattas av mottagningslagen även efter att den nyanlände i samband med en anvisning lämnat Migrationsverkets asylboende kommer också att fortsätta att vara registrerad vid en mottagningsenhet även efter att den nyanlände tagits emot i en kommun.

För en kommun som i enlighet med 12 § första stycket etableringsboendelagen ska avgöra när en nyanländs period med rätt till etableringsboende inleds är det därmed inte längre relevant att erhålla information om när registreringen upphörde. Det är sålunda endast uppgiften om när den nyanlände lämnade Migrationsverkets asylboende som är relevant. *Andra strecksatsen* ändras för att återspegla detta.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-30

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00632

Remiss: Umeå kommuns brottsförebyggande program 2026-2027

Förslag till beslut
Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott beslutar

att överlämna remissutgåva av Umeå kommuns brottsförebyggande program 2026 – 2027 till kommunens nämnder och bolag för yttrande.

Ärendebeskrivning
Programmet ersätter tidigare styrdokument inom det brottsförebyggande arbetet.

Hur programmet togs fram genom principer för prioritering
Grundläggande princip för kommunens brottförebyggande arbete är att fokusera på barn och unga, där Barnkonventionen är en grundläggande förutsättning för programmet och arbetet inom de prioriterade områdena. Barnrättsperspektivet ska genomsyra allt arbete och alla insatser som görs, för att säkerställa att barns rättigheter respekteras och främjas. Sedan 2010 är Barnkonventionen svensk lag, vilket innebär att det är en lagstadgad skyldighet att beakta barns bästa i alla beslut som rör dem.

Prioriteringsprocess
När prioriteringen fastställdes utgick processen från lägesbilden samt en bedömning enligt fyra principer: i) brottsnivåer, ii) brottstrender, iii) brottens långsiktiga effekter samt, iv) kopplingar till annan brottslighet. Denna metod är rekommenderad av Brottsförebyggande rådet (Brå, 2025) och valdes för att säkerställa att insatserna skulle vara faktabaserade och fokusera på de mest angelägna och strategiskt viktiga områdena. Genom att basera prioriteringarna på dessa faktorer kan resurser riktas till områden där både akuta behov och långsiktiga samhällseffekter kan påverkas positivt.

I enlighet med rekommenderade prioriterings principer från brottsförebyggande rådet (Brå, 2025) där brottsnivåer, trender och brottens långsiktiga effekter samt kopplingar till annan kriminalitet beaktas, har följande sex brottsområden identifierats i lägesbilden som

Tjänsteskrivelse
Dnr: KS-2025/00632

särskilt angelägna att förstärka inom Umeå kommuns brottsförebyggande arbete och program:

- Organiserad brottslighet
- Våld i nära relationer
- Våld mot och mellan barn
- Narkotika
- Hatbrott och diskriminering
- Brott i digitala miljöer

Beslutsunderlag

Remissversion Umeå kommuns brottsförebyggande program 2026–2027
Övriga bifogade dokument tjänar som bakgrundsunderlag

- Brottsligheten i Umeå kommun, lägesbild 2023
- Medborgarlöften Umeå kommun-LPO Umeå 2025-2027
- Samverkansöverenskommelse Umeå kommun-LPO Umeå 2025-2027
- Analys av befintligt brottsförebyggande arbete inom verksamhetsplaner 2025

Beredningsansvariga

Frida Puntonet Davidila
Cecilia Ravry

Beslut och beslutsunderlag ska skickas till
Protokoll, remissversion och bakgrundsunderlag till samtliga nämnder och bolag.

Svar på remiss skickas till ksdiarium@umea.se senast den 31 oktober 2025.
Ange ärendenummer KS-2025/00632 i ärenderaden.

Frida Puntonet Davidila
Utvecklingsstrateg, strategisk utveckling

UMEÅ KOMMUN

Remissversion

Brottsförebyggande program 2026 – 2027

Inledning 2
Syfte 2
Bakgrund 2
Planerade styrdokument 2
Vilka omfattas av programmet 3
Inriktningar 3
Organiserad brottslighet 3
Umeå växer tryggt och säkert 4
Våld i nära relationer 5
Våld mot och mellan barn 6
Narkotikabrott 7
Hatbrott och diskriminering 8
Brott i digitala miljöer 9
Genomförande av programmet 9
Rättslig grund 9
Relaterade styrdokument 10

Beslutas av:	**Diarienummer:**	**Programmet styr:**
Fullmäktige	KS-2025/00632	Styrelse, nämnder och Kommunala bolag
Dokumenttyp:	**Giltighetstid:**	**Dokumentansvarig:**
Program	2026-2027	Kommunstyrelsen

Inledning

Programmet belyser inriktningar, fokusområden för utveckling och ansvar i umeå kommuns brottsförebyggande arbete. Genom att rikta det kommunala brottsförebyggande arbetet mot fokusområden bidrar programmet till Umeå kommuns inriktningsmål att växa hållbart utan några utsatta områden.

Syfte

Syftet med programmet är att säkerställa en tydlig styrning och långsiktig struktur för Umeå kommuns brottsförebyggande arbete genom att klargöra ansvarsfördelning, främja samordning över sektorsgränser och definiera fokusområden. På så vis möjliggör programmet kommunala insatser vilka är mål-styrda, kunskaps-baserade och effektivt bidrar till att förebygga och minska brottslighet i enlighet med Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Bakgrund

Programmet bygger på ett kunskapsbaserat arbetssätt. Ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbetssätt grundar sig på en djup förståelse för brottsproblemets omfattning, struktur och utveckling vilket redovisas i lägesbilden följt av analys av möjliga bakomliggande orsaker och analys av åtgärder vilka kan riktas direkt mot orsaker. Målet är att säkerställa att arbetet grundas på tillförlitlig information, är anpassat till lokala behov och resurser, och bidrar till långsiktiga, hållbara lösningar.

I Umeå kommuns brottsförebyggande arbete är samverkan en central förutsättning för att skapa långsiktiga, systematiska och effektiva insatser mot brottslighet. Genom strukturerade modeller som samverkansöverenskommelsen, medborgarlöften och andra lokala avtal samordnas resurser och kompetenser från en mängd aktörer – däribland Polismyndigheten, statliga myndigheter, regionala organ, näringslivet, civilsamhället och Umeå universitet. Kommunens stadsledningskontor har en nyckelroll i att driva denna samverkan framåt. Genom nära partnerskap och kunskapsutbyte skapas hållbara lösningar som stärker tryggheten och förebygger brott i hela kommunen.

Planerade styrdokument

Programmet ersätter tidigare styrdokument inom det brottsförebyggande arbetet och arbetet med umeå växer tryggt och säkert utgör en delmängd av kommunens brottsförebyggande arbete mot samtliga brottskategorier. Kommuners nuvarande brottsförebyggande arbete möter stora utmaningar med begränsade resurser och komplex brottsproblematik, följaktligen är kommuner i triage och måste prioritera. En felaktig prioritering av åtgärder kan göra kommunens arbete kostsamt, ineffektivt eller direkt skadligt för samhället. I samarbete med Umeå universitet pågår ett arbete med att utveckla en riktlinje för prioritering i det brottsförebyggande arbetet. Ytterligare arbete pågår med att ta fram en riktlinje för uppföljning av det brottsförebyggande arbetet.

Figur. 1

Organiserande	Aktiverande	Normerande	Beslutas av
	Brottsförebyggande Program		Kommunfullmäktige
Samverkansöverenskommelse	UVTS Aktivitetsplan (delmängd program)	Medborgarlöfte	KF och nämnder/styrelse
Föreskrifter Umebrå		Riktlinje för prioritering och uppföljning	KF och nämnder/styrelse

Figuren visar samtliga planerade styrdokument inom det brottsförebyggande arbetet i Umeå Kommun.

Vilka omfattas av programmet

Programmet omfattar Umeå kommunkoncern. Programmet integrerar riktlinjer för aktiverande styrning och därigenom belyser förväntad samverkan mellan nämnder, bolag och externa aktörer. När kommunen uppfyller sitt grunduppdrag inklusive socialtjänst, utbildning, hälso- och miljöskydd, plan- och byggfrågor samt trygghet- och säkerhetsarbete genom räddningstjänst och överförmyndarverksamhet, bidrar det direkt till att förebygga brott. Genom att säkerställa trygga miljöer, stöd till utsatta grupper och en god samhällsservice skapas förutsättningar för att minska riskfaktorer och stärka skyddsfaktorer som förhindrar normbrytande och kriminellt beteende i kommunen. För beskrivning av befintligt brottsförebyggande arbete inom samtliga nämnder se bifogad fil. Genom att samtliga nämnder fortsätter att integrera ett brottsförebyggande perspektiv i sin verksamhet och samverka på ett systematiskt sätt kan vi flytta fram positionerna och skapa ett tryggare och mer hållbart Umeå.

Inriktningar

Organiserad brottslighet

Inriktning framåt: Genom en integrerad samverkansstruktur mellan kommun, polis, civilsamhälle och näringsliv samt gemensam kunskapsuppbyggnad möjliggöra tidiga, målgruppsanpassade insatser mot nyrekrytering av barn och unga till organiserad brottslighet.

Den organiserade brottsligheten har kopplingar till en rad olika brottstyper, såsom narkotikahandel, våldsbrott, bedrägerier, arbetslivskriminalitet, välfärdsbrott, otillåten påverkan och infiltration. För att effektivt förebygga denna typ av kriminalitet krävs en ökad samlad kunskap inom kommunen och en nära samverkan mellan olika aktörer. Det är av stor vikt att ta tillvara på den kunskap som finns, exempelvis inom SLK och att samverka med externa parter såsom Polismyndigheten och andra myndigheter för att skapa ett holistiskt och kraftfullt brottsförebyggande arbete mot organiserad brottslighet.

Kriminella gäng rekryterar i allt högre grad barn och unga, vilket innebär en allvarlig risk för barnen direkt samt ökar risken för framtida brottslighet. Polismyndigheten har varnat för denna utveckling, och det finns ett stort behov av att integrera förebyggande insatser mot nyrekrytering i det bredare arbetet mot organiserad brottslighet. Unga med svaga skyddsfaktorer och flera riskfaktorer är särskilt utsatta för nyrekrytering. Tidiga insatser är avgörande för att motverka denna trend och förhindra att fler unga dras in i kriminella nätverk.

Umeå växer tryggt och säkert

Umeå Växer Tryggt och Säkert (UVTS) är ett riktat och prioriterat samverkansarbete mellan Umeå kommun, polis och andra aktörer, som specifikt fokuserar på att motverka rekrytering av barn och unga till kriminella nätverk. Detta arbete sker genom ett tvärsektoriellt samarbete, där förvaltningar inom kommunen samarbetar för att skapa en samordnad och effektiv strategi för att hantera dessa frågor.

UVTS har en detaljerad aktivitetsplan som synliggör och följer upp insatserna. Arbetet bygger på kontinuerliga analyser och uppföljningar av den lokala brottsutvecklingen, vilket gör att insatserna i aktivitetsplanen kan justeras och utvecklas i takt med förändrade förhållanden. Målet är att förhindra att barn och unga rekryteras till kriminella nätverk, samtidigt som man stärker samhällets förebyggande och trygghetsskapande åtgärder.

UVTS är en viktig del av Umeå kommuns övergripande brottsförebyggande program, som omfattar alla prioriterade brottsområden, från ungdomsbrottslighet till våld i nära relationer och narkotikabrott. UVTS utgör en specifik delmängd inom detta program, där arbetet är särskilt inriktat på att motverka organiserad brottslighet och skydda barn och unga från att dras in i kriminella verksamheter.

Fokusområde

Inom UVTS finns det behov av förstärkt arbete på preventionspyramiden samtliga nivåer.

Huvudsyftet med UVTS är att tidigt förebygga de riskfaktorer som på sikt ökar ungas risk att dras in i kriminalitet, för att bryta påfyllnaden underifrån av unga som söker sig till det de kriminella nätverken har att erbjuda. Det görs bäst genom tidiga insatser riktade till breda grupper, för att stärka alla barns möjlighet till en trygg uppväxt, men också för tidigt identifiera barn eller familjer i behov av extra stöd. Ett behov som identifierats på en primärpreventiv nivå är att skapa fler möjligheter till meningsfull fritid och bra mötesplatser för barn på mellanstadiet, då fritidsnämden i nuläge börjar vid 13 års ålder, vilket också försvarar samverkan exempelvis inom SSPF (samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid). Ett annat behov, som målgruppen själva anser som särskilt angeläget, är att kunna erbjuda fler och yngre barn möjlighet till betalt arbete, exempelvis i form av feriearbete, och det innan de börjat gymnasiet. Utöver utveckling av kommunens eget utbud så kan behovet med fördel mötas genom närmare samverkans med näringslivet som kan erbjuda arbetstillfällen.

På sekundär- och tertiärpreventiv nivå finns det ett behov av fördjupad samverkan mellan polis och kommun för att snabbt identifiera och stötta de barn och unga som redan är kriminellt aktiva eller som är i akut risk att dras in i kriminella nätverk. Samverkan sker redan inom ramen för samverkansformer som SSPF, SIG (sociala insatsgruppen), polisens

kontaktveckor med skolan eller konsultationsforum våldsbejakande extremism. Men samverkansformerna behöver utvecklas och förstärkas, och de olika gruppernas uppdrag tydliggöras för utomstående så att fler förstår hur den förebyggande samverkansinfrastrukturen ser ut kopplat till barn och unga och hur alla grupper hänger ihop. Att få den överblicken är viktigt, inte minst då polisen planerar att starta upp ett lokalt BOB-råd (Barn och unga i organiserad brottslighet) som då bör integreras så väl som möjligt med den befintliga samverkan. Det finns också ett behov av fler insatser att kunna erbjuda de unga som aktualiseras inom de olika samverkansformerna.

Polisen vittnar om att rekryteringsprocessen går allt snabbare, med barn som på fem veckor gått från att flytta en väska till att ta på sig grova våldsuppdrag. Därför finns det också ett stort behov av att snabba på existerande arbetssätt för att kunna fånga upp barn och bryta en negativ trend innan den hunnit eskalera.

Ansvar

KS, IFN, FOG, GVN, TN, FN, KN, Brand och räddningsnämnden, Kommunala bolag

Våld i nära relationer

Inriktning framåt: att genom förbättrad, datadriven kartläggning av våld i nära relationer, förstärkt stöd och återfallsförebyggande insatser för både utsatta och förövare samt fördjupad samverkan mellan polis, kommun och Region Västerbotten bygga en sammanhållen och långsiktig strategi för att förebygga och minska våld i nära relationer.

Våld i nära relationer, särskilt mäns våld mot kvinnor, är ett allvarligt och utbrett samhällsproblem i Sverige. Jämställdhetsmyndigheten och andra aktörer arbetar för att förbättra förståelsen för omfattningen av detta våld och för att fånga upp alla våldsuttryck, inklusive psykiskt, digitalt, materiellt och ekonomiskt våld. Det finns ett stort mörkertal, eftersom den officiella statistiken ofta inte fångar alla former av våld. Trots att våldet ofta inte polisanmäls, söker många utsatta stöd från exempelvis brottsoffermyndigheten, kvinno- och tjejjouren, brottsofferjouren och andra instanser.

Lägesbilden över brottsligheten i Umeå kommun 2023 visar enligt polismyndighetens data att antalet anmälda fall av misshandel mot kvinnor inomhus har ökat i Umeå. För misshandel av kvinnor där det är en närstående som misstänks, inte en bekant, syns även där en viss ökning av antalet anmälda fall. Antalet anmälningar till socialtjänsten gällande våld i nära relation visar också en långsiktigt ökande trend. Centrum mot våld (CMV) vittnar om ett ökat antal ärenden sedan pandemin, samt om att eftervåld är ett stort problem även i Umeå.

Forskning och polismyndigheten observerar att våldsutsatthet i barndomen ger en ökad risk för våldsutövande i vuxen ålder. Det är därför avgörande att intensifiera arbetet för att förhindra våld, öka medvetenheten om våldets olika former och ge adekvat stöd både till utsatta och förövare.

Fokusområde

För att kunna hantera denna problematik på ett effektivt sätt krävs en förbättrad datainsamling och kartläggning som kan ge oss en bättre förståelse för omfattningen, trender

och mönster av våld i nära relationer. Genom att tydligare identifiera vilka som utsätts, var och när våldet sker och vilka mönster som kan urskiljas hos förövarna kan vi skapa en mer träffsäker och förebyggande strategi.

Det är också avgörande att vi stärker resurserna för både de som utsätts för våld och för de som utövar våld. Detta gäller såväl direkta som indirekta offer, och för att effektivt förebygga våldet och hjälpa de drabbade måste vi satsa på både stödåtgärder och åtgärder för att få bukt med förövarnas beteenden. I samband med detta behöver samverkan mellan Polismyndigheten, Socialtjänsten och Region Västerbotten fördjupas för att skapa en mer sammanhängande och effektiv hantering av våld i nära relationer.

Det finns även ett behov av att kartlägga och analysera målgruppen unga under 18 år när det gäller våld i ungas parrelationer, för att identifiera specifika åtgärder och insatser som kan förebygga att unga människor hamnar i destruktiva relationer och undvika att denna problematik eskalerar.

För att minska våldet i nära relationer och ge både offer och förövare det stöd de behöver krävs det en samlad och långsiktig satsning. Det är avgörande att vi tar tag i dessa frågor med både resurser och konkret handling för att skydda våra medborgare och bygga ett tryggare samhälle.

Ansvar

KS, IFN. FGN, GVN.

Våld mot och mellan barn

Inriktning: Att stärka personalens kompetens och medvetenhet inom förskola, skola och socialtjänst genom riktade utbildningar och stödstrukturer för tidig upptäckt, professionellt bemötande och effektiva insatser mot våld, inklusive hedersrelaterat våld, samt våld mot och mellan barn.

Att utsättas för våld, eller att bevittna våld, under uppväxten har allvarliga konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa och kan leda till brottslighet senare i livet. Statistiken från elevhälsan visar en hög förekomst av våld, särskilt i skolan. Unga är inte bara offer utan även utövare av våld, vilket tydliggör behovet av att stärka det förebyggande arbetet, både när det gäller tidig upptäckt och insatser riktade mot våld i skolmiljön.

Enligt Kommunens lägesbild över brottsligheten är det svårt att avgöra förekomsten av hedersrelaterat våld mot barn i Umeå, enligt vissa aktörer ökar problemet, enligt andra går det i vågor. Det är viktigt att utveckla arbetet som adresserar hedersrelaterad våld, våld i unga personers nära relationer och i skolan.

Fokusområde

För att effektivt hantera och förebygga våld och hedersrelaterat våld bland barn och unga, krävs en satsning på kompetenshöjande insatser för personal som möter barn i olika sammanhang. Det är avgörande att öka medvetenheten om dessa problem, för att möjliggöra tidig upptäckt av barn som är utsatta och för att säkerställa att de får ett professionellt och stödjande bemötande.

Särskilt viktigt är det med kompetenshöjande insatser för personal inom förskola och skola, där tidig identifiering av utsatthet kan göra stor skillnad. Genom att stärka deras förmåga att känna igen tecken på våld och hedersrelaterat våld kan vi förbättra möjligheterna för tidiga insatser.

Genom att investera i dessa kompetenshöjande åtgärder kan vi säkerställa ett mer professionellt och empatiskt bemötande av de utsatta. Detta är en investering som inte bara stärker de enskilda individerna, utan också bidrar till ett tryggare och mer hållbart samhälle.

Ansvar

KS, IFN, FGN, GVN.

Narkotikabrott

Inriktning: Att genom en tvärsektoriell samverkansstruktur mellan kommun, polismyndighet, sjukvård, universitet och näringsliv utveckla kraftfulla, målgruppsanpassade insatser för att förebygga och minska narkotikabrott, riskbruk och alkoholrelaterade våldsbrott i krogmiljöer samt erbjuda tidiga stödåtgärder och integrerade preventiva och stödjande insatser för unga med sammansatt problematik.

Narkotikahandeln utgör en femtedel av inkomsterna för organiserad brottslighet och bygger på grovt våld, där unga ofta används som utförare både i våldshandlingar och narkotikahandel. Narkotikaberoende leder också till annan kriminalitet bland både barn och vuxna. För att effektivt motverka detta och skapa ett tryggare samhälle krävs ett kraftfullt och samordnat arbete mellan flera aktörer, inklusive kommunen, polismyndigheten, sjukvården och universitetet.

Fokusområde

Det saknas ett samordnat arbete för att minska narkotikabrott, alkoholmissbruk, och våldsbrott i krogar och nattlivsmiljöer. Dessa miljöer är strategiskt viktiga för att förebygga narkotikaproblematik och det behövs ett riktat samarbete mellan Umeå kommun, polismyndigheten och krögare. Detta arbete ska fokusera på att minska narkotikabrott, våldsbrott och riskbruk i krogmiljöer. Umeå Miljö och Hälsoskydd har redan en etablerad och välfungerande verksamhet som arbetar med tillsyn och kontroll hos krögare för att bekämpa otillåten alkoholservering. Denna erfarenhet och infrastruktur kan informera arbetet med krögare och narkotikaförebyggande insatser.

Utifrån lägesbilden på narkotikakonsumtionen i Umeå finns det ett behov av att intensifiera det förebyggande arbetet för att minska narkotikakonsumtionen hos unga vuxna (18 år och uppåt). Detta kan uppnås genom ett stärkt samarbete mellan Umeå kommun, regionen, polismyndigheten och universitetet. Genom denna samverkan kan mer effektiva insatser utvecklas och riktas till rätt målgrupp. Insatserna bör inkludera tidiga stödåtgärder vid beroende samt målgruppsanpassad information.

De senaste årens trender gällande narkotika bland barn och ungdomar ger anledning att prioritera nya typer av utvecklingsarbeten. Få unga använder tobak, alkohol och narkotika i kombination, men de som gör det hamnar ofta och snabbt i problem. Det är ytterst sällan som

det bara är narkotika som är problemet för unga utan det är i kombination med olika typer av utanförskap och ohälsa. Det finns ett behov av att samla arbetet och förebygga såväl narkotika som alkoholberoende, psykisk ohälsa och suicid. För unga med en kombinerad problematik räcker det inte att satsa mer på att förebygga narkotika. Såväl stödjande insatser utifrån individens specifika behov och förebyggande arbete behöver kombineras. Särskilt viktigt att utforma stödjande och förebyggande insatser så att de blir bättre anpassade till unga med funktionsnedsättningar och personer som är eller har varit våldsutsatta.

Ansvar

KS, IFN, MHN

Hatbrott och diskriminering

Inriktning framåt: att genom kontinuerlig, datadriven kartläggning av hatbrott och diskriminering samt löpande, tvärsektoriella kompetenshöjande insatser bygga en inkluderande kommun som effektivt motverkar strukturell och interpersonell diskriminering.

Umeå kommuns lägesbild indikerar att det råder en kunskapsbrist avseende förekomsten av hatbrott och diskriminering inom kommunen. Det underlag som finns för att kunna fastställa omfattningen av dessa problem är otillräckligt, vilket utgör ett hinder för det brottsförebyggande arbetet. Detta är bekymmersamt med tanke på att hatbrott och diskriminering kan medföra negativa konsekvenser i form av polarisering och utanförskap i samhället.

Fokusområde

Det finns ett behov av att kartlägga omfattningen av de hatbrott och den diskriminering som sker på grund av etnisk tillhörighet eller trosuppfattning i Umeå. Detta då det finns starka och polariserade åsikter om problemets omfattning men få kunskapsbaserade underlag att hänvisa till när det gäller just läget lokalt. Ett sådant underlag skulle också möjliggöra ett ännu bättre och mer riktade åtgärder för att minska diskrimineringen och skapa en mer inkluderande miljö för alla invånare.

För att säkerställa att kommunens arbete är transparent och lättillgängligt behövs en hemsida där externa aktörer och medborgare kan ta del av Umeå kommuns övergripande strategier för att förebygga och motverka hatbrott och diskriminering. En sådan hemsida skulle också bidra till att tydliggöra kommunens långsiktiga arbete med aktiva åtgärder och ge en samlad bild av de insatser som görs inom kommunens organisation och i samhället i stort.

Slutligen finns det ett fortsatt behov av kompetenshöjande insatser för medarbetare och chefer om ämnen som strukturell rasism, misogyni, antisemitism, islamofobi, afrofobi och hat mot samer. För att på ett effektivt sätt kunna motverka dessa problem och skapa en mer inkluderande arbetsmiljö är det avgörande att alla som arbetar inom kommunen har rätt kunskap och verktyg för att bemöta och hantera dessa frågor.

Ansvar

ITN, KS, IFN, PN

Brott i digitala miljöer

Inriktning framåt: att genom tvärsektoriell kompetenshöjning för yrkesverksamma och vårdnadshavare, målgruppsanpassad digital utbildning för barn, samt kontinuerlig övervakning och analys av IT-relaterad brottslighet och AI-baserade metoder utveckla och implementera robusta säkerhetssystem och förebyggande strategier mot brott i digitala miljöer.

Den ökade digitaliseringen och utveckling av AI har lett till en ökning och avancering av brott på nätet som bedrägerier, vidare barns utsatthet på nätet inklusive nätmobbing, rekrytering till organiserad brottslighet och sexuella övergrepp. Det förebyggande arbetet har inte hängt med i denna utveckling av brott i digitala miljöer.

Fokusområde

Det finns ett stort behov av att öka kompetensen, både bland yrkesverksamma och vårdnadshavare, om sexuella brott på nätet mot barn och hur vi kan förebygga att barn exploateras på nätet. Vidare finns det ett ökat behov av att utbilda barn i hur de kan navigera digitalt på ett säkert och ansvarsfullt sätt. Eftersom barn och ungdomar tillbringar allt mer tid online är det viktigt att förebygga att de utsätts för digitala hot som desinformation, nätmobbning, phishing och andra former av cyberbrott. Slutligen är det avgörande att följa utvecklingen av IT-relaterad brottslighet och inte minst dess koppling till avancerade bedrägerier. Vidare att identifiera och analysera trender över hur AI-teknologiska framsteg används i brottsliga syften samt främja utvecklingen av säkerhetssystem exempelvis med hjälp av AI.

Ansvar

ITN, KS, IFN

Genomförande av programmet

Kommunstyrelsen är dokumentansvarig för det brottsförebyggande programmet vilket betyder att kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret (SLK) ansvarar för att säkerställa tillämpning, uppföljning och revidering enligt lagen (2023:196). Uppföljning ska genomföras inom ramen för den ordinarie uppföljningen av kommunfullmäktiges mål och budget. Uppföljning av program och riktlinje återrapporteras till kommunfullmäktige senast december 2027. Programmet ska revideras vartannat år och utifrån den senast uppdaterade lägesbilden.

Rättslig grund

Med den nya lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete har Umeå kommun tagit fram detta program med för att uppfylla de krav lagen ställer på kommunen. Det finns fler lagar som reglerar kommunens brottförebyggande arbete inklusive Skollagen (2010:800) och Socialtjänstlagen (2001:453) samt kommande skollag utifrån betänkandet Skolor mot brott och ny socialtjänstlag, båda träder i kraft 1 juli 2025. Sedan

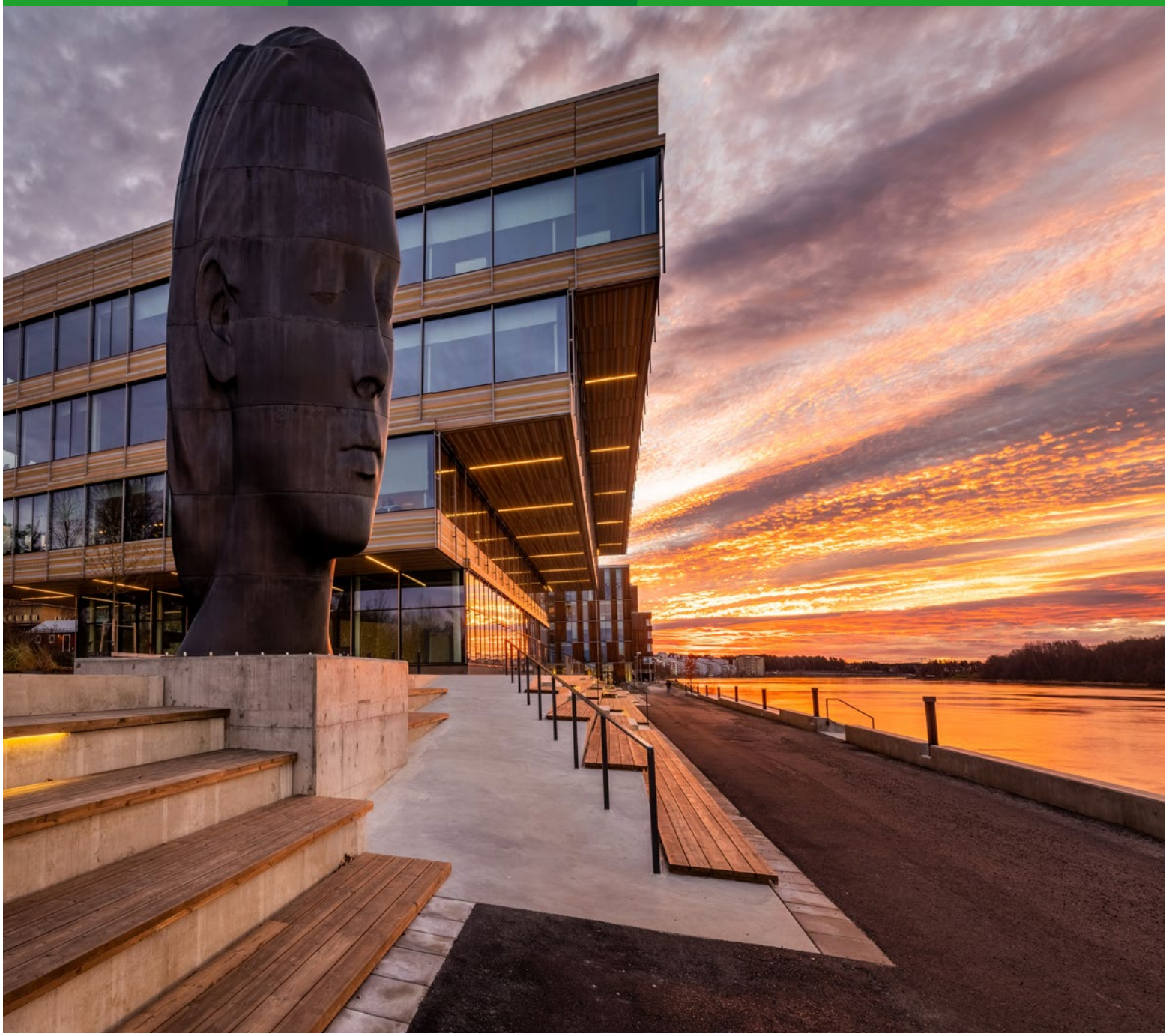
2010 är Barnkonventionen svensk lag, vilket innebär att det är en lagstadgad skyldighet att beakta barns bästa i alla beslut som rör dem. Barnrättsperspektivet ska genomsyra allt arbete och alla insatser som görs, för att säkerställa att barns rättigheter respekteras och främjas. Barnkonventionen är en grundläggande förutsättning för programmet och arbetet inom respektive fokusområde.

Relaterade styrdokument

Relaterade styrdokument inkluderar riktlinjer för aktiverande styrning, reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder och generella ägardirektiv.

Brottsligheten i Umeå

Lägesbild 2023



UMEÅ KOMMUN

www.umea.se

Produktion
Umeå kommun 2024-04.
Foto: Umeå kommun, Fredrik Larsson, Pixabay, Unsplash.
Tryck: Original Tryckeri Umeå.

Text och analys: Cecilia Ravry, brottsförebyggande samordnare Umebrå.
Statistik och data: Linnéa Persson, statistiker.
Strategisk utveckling
Besök: Stadshuset, Skolgatan 31A
Postadress: 901 80 Umeå
090–16 10 00
umea.kommun@umea.se
www.umea.se

Innehållsförteckning

1. Inledning 5
A. Ett nytt lagkrav 5
B. Bakgrund 5
C. Varför en övergripande lägesbild? 5
D. Vikten av att arbeta kunskapsbaserat 6
E. Lägesbildens begränsningar 6
F. Hur har vi gått till väga? 7
G. Avgränsning: otrygghet 7
H. Om rapporten 8

2. Övergripande analys: *Umeås brottslighet – nuläge, trender och utmaningar framåt på Umeås tillväxtresa* 9
A. Ökar brottsligheten? 9
B. Vilka brott begås i Umeå? 10
C. Vem begår brotten? 11
D. Vem utsätts för brott? 16
E. Var sker brotten? 17
F. Umeå: en förhållandevis låg brottslighet 20
G. Utmaningar framåt 23

3. Våldsbrott 27
A. Dödligt våld 27
B. Misshandel 29
C. Våld i nära relation 35
D. Sexualbrott 42
E. Hot och trakasserier 51

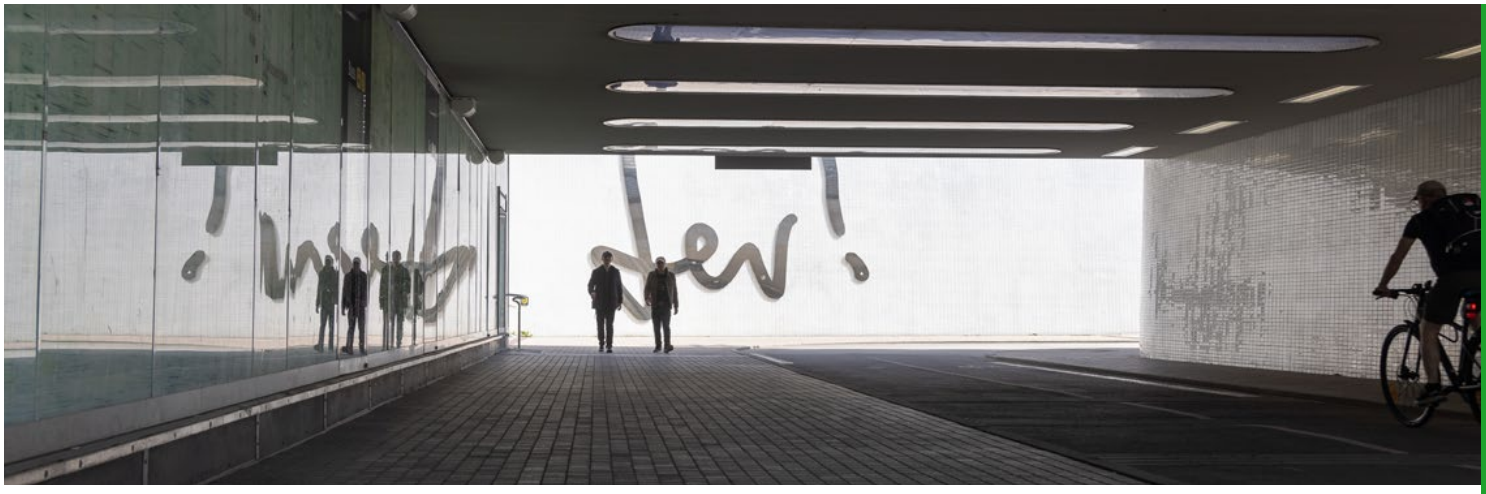
4. Egendomsbrott 56
A. Tillgreppsbrott 56
B. Bedrägerier 68

5. Brott mot miljön, folkhälsan, samt samhällets ordning 74
A. Brott mot miljön 74
B. Brott mot människors hälsa och säkerhet 77
C. Brott mot samhällets ordning 91

6. Slutsatser och rekommendationer 106
A. Lägesbildens syfte 106
B. Vad sticker ut i lägesbilden? 106
C. Vilka områden bör prioriteras i det brottsförebyggande arbetet? 107
D. Avslutande reflektioner 110

Bilagor 111

7. Källhänvisningar 115



1. Inledning

Var sker brotten i Umeå kommun? Vilka är de vanligast förekommande typerna av brottslighet? Är trenden ökande eller minskande? Hur står vi oss jämfört med andra kommuner? Det är några av de frågor som den här rapporten kommer att försöka ge svar på. Syftet är att ge en så heltäckande bild som möjligt av den brottslighet som sker inom kommunens geografiska område.

A. Ett nytt lagkrav

Att producera och tillgängliggöra en sådan lokal lägesbild är ett lagstadgat krav sedan juli 2023 enligt den nya lagen om kommuners brottsförebyggande ansvar (SFS 2023:196). Det innebär att kommunerna, i likhet med Polismyndigheten, nu fått en uttalad skyldighet att arbeta brottsförebyggande. Kommunerna har även tilldelats ansvaret att samordna det lokala brottsförebyggande arbetet, bland annat genom att skapa strategiska råd som samlar viktiga samverkansaktörer, som polisen eller regionerna.

B. Bakgrund

Även om lagen är ny innebär det inte att kommunerna startar arbetet från noll. Många har redan arbetat strategiskt med frågor som rör brott och otrygghet en längre tid. I Umeå startades det brotts- och drogförebyggande rådet (Umebrå) upp 1985, på initiativ från polisen. Kommunen samverkar med polisen, Region Västerbotten, civilsamhället och näringslivet inom ramen för olika brottsförebyggande initiativ. Arbetet samordnas av fyra tjänstepersoner på Strategisk utveckling, som också vid behov tar fram rapporter och kunskapsunderlag som ett stöd i arbetet, ofta i samverkan med kommunens statistiker. Det innebär att det redan finns en hel del befintlig data som rör brott och otrygghet i Umeå (se till exempel folkhälsoundersökningarna *Unga* 22 (2023a) och *Jämlika liv* (2020a), eller Våldskartläggningen från 2021 (2021a)). Dock har det saknats en sammanhängande analys av all brottslighet i kommunen – därav denna rapport, som därmed uppfyller lagens krav på lägesbild.

C. Varför en övergripande lägesbild?

Det finns många fördelar med att samla all information om den brottslighet som sker i Umeå i en och samma rapport. Det gör det möjligt att lyfta blicken. Det brottsförebyggande arbetet sker ofta riktat mot ett specifikt problem – exempelvis narkotikahandel, våld i nära relation, prostitution, och så vidare. Att fokusera på avgränsade problem är viktigt i praktiken för att kunna gå på djupet och utveckla anpassade åtgärder. Men genom att ta ett steg tillbaka och anta ett helhetsperspektiv på all brottslighet, blir det möjligt att reflektera, se hur brottsligheten varierat över tid, och se samband mellan olika sorters brottslighet. Olika problem blir som bitar i ett större pussel.

Lägesbilden är alltså ett sätt att både utveckla ett helhetsperspektiv på problemen (vad begås det egentligen för brott? var? vad sticker ut?) men också på insatserna – gör vi rätt saker? Genom att lägga problembilden och kommunens insatser sida vid sida blir det möjligt att se om det brottsförebyggande arbetets

prioriteringar står i rimlig proportion till problemen. Om det till exempel sker en stadig nedåtgående trend i villainbrott medan cykelstölder eller våld i ungas nära relationer kraftigt ökar kan det vara rimligt att skala ner samordning av grannsamverkan för att i stället lägga mer tid på andra insatser.

D. Vikten av att arbeta kunskapsbaserat

Att skapa en tydlig koppling mellan den lokala brottsutvecklingen och det brottsförebyggande arbetet var ett av huvudsyftena med den nya lagen. Såväl i lagen som i utredningen som låg till grund för den (*Kommuner mot brott* SOU 2021:49) läggs stort fokus på vikten av att bedriva ett kunskapsbaserat arbete.

Att arbeta kunskapsbaserat innebär bland annat att undvika reaktivt arbete. Att reagera på problem genom att sätta in snabba insatser kan bli kontraproduktivt. Att däremot göra en orsaksanalys (tillsammans med andra samverkansaktörer) och därigenom identifiera de underliggande orsakerna skapar en bättre grund för att sedan sätta in åtgärder. Helst åtgärder som är evidensbaserade – vars positiva effekter bekräftats av vetenskapliga utvärderingar – och i avsaknad av sådana, åtgärder som är beprövade och som från början utformas så att de går att följa upp lokalt.

Lägesbilden över all brottslighet är ämnad att bli grundplattan i kommuners brottsförebyggande arbete. Utifrån den kan kommuner identifiera vilka problem de aktivt behöver arbeta med och ta fram mer information samt förslag på åtgärder genom att göra orsaksanalyser (ett användbart brottsförebyggande analysverktyg, se Brås handbok *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete* Brå 2018). Slutligen samlas alla insatser i en åtgärdsplan, även den lagstadgad, som kommunen bör följa upp vartannat år. Enligt lagen är det på det här metodiska sättet som kommuner bör bedriva sitt brottsförebyggande arbete.

E. Lägesbildens begränsningar

Lägesbilden över all brottslighet är alltså en central komponent i det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet. Samtidigt är det viktigt att påpeka att det är en produkt som har sina begränsningar.

Statistik och kvalitativa beskrivningar kan aldrig helt spegla de brott som faktiskt begås. Bland annat för att många brott aldrig anmäls till polisen – mörkertal är ett begrepp som vi kommer ha skäl att återvända till i rapporten. Många brott når aldrig polisens kännedom, och syns alltså inte alls i statistiken. Mörkertalet varierar även mycket mellan olika brottstyper. Brottsförebyggande rådet har uppskattat att vi i Sverige har en anmälningsgrad på ungefär 30 procent för misshandel medan över 90 procent av alla bilstölder troligen anmäls (Hvitfeldt och Silberstein 2019). I en kartläggning av våld i nära relation som Brå gjorde visade det sig att knappt 4 procent av de svarande hade gjort en polisanmälan (Brå 2014).

Ett lågt antal anmälda brott innebär inte nödvändigtvis ett gynnsamt läge. Det kan mycket väl vara en indikation på att brott inte upptäcks, och därmed spegla bristande kunskap om problemet eller att det finns en låg benägenhet att anmäla vissa brott. Omvänt kan en plötslig ökning i brottsstatistiken ibland vara en positiv utveckling, eftersom den kan bero på att olika aktörer arbetar mer aktivt med problemen. Det finns vissa brottskategorier som traditionellt är väldigt ”händelsestyrda”, exempelvis rattfylleri eller ringa narkotikabrott, som ofta ökar när polisen ökar sina resurser. En plötslig ökning kan bero på att aktörer fått bättre kunskap om vissa brottstyper och/eller har en ökad anmälningsbenägenhet. Exempelvis kan en utbildning av personal i skola eller socialtjänst kring en viss problematik leda till en märkbar ökning av anmälningar. Statistik kan också ge intrycket att vissa brott i större utsträckning förekommer på vissa platser, när fördelningen de facto kan bero på vilka platser som har högst polisnärvaro eller där fler invånare anmäler brott.

Även i handhavandet av statistiken kan en del förvrängningar ske. Vad gäller statistiken av anmälda brott kan dessa ibland märkas med fel brottskod. Även lokaliseringen av brottsplatsen kan bli fel. Ibland väljs en närliggande plats för enkelhetens skull, och i vissa fall när det saknas uppgifter om brottsplatsen loggas de vanligtvis i centrala Umeå, vilket förvränger statistiken något.

Statistik innebär alltid en förenkling, eftersom brott sammanställs i olika kategorier för att göra helheten överskådningsbar. Det innebär att en utveckling i en brottskategori egentligen kan dölja olika trender. Ett exempel är kategorin misshandel – siffrorna i Umeå visar en långsiktigt nedåtgående trend, men med en

svag ökning 2022 och 2023. I samtal med poliser som arbetar med frågan visade det sig att vissa aspekter av problemet mycket riktigt förbättrats: det sker färre fall av misshandel i offentlig miljö på helgkvällar i samband med krogbesök. Samtidigt observeras en förvärrad problematik när det gäller våld mellan ungdomar på veckodagar, samt misshandel mot kvinnor inomhus. De här olika trenderna bakas ihop i de aggregerade siffrorna.

Eftersom brottsstatistik har sina begränsningar är det önskvärt att kombinera ett kvantitativt underlag med en kvalitativ analys. Därför är det viktigt att samla in kunskap från personer med lång erfarenhet av vissa problem som kan tolka, komplettera eller nyansera siffrorna. Det kan vara personer som arbetar med lagföring eller behandling, forskare, representanter från näringslivet eller från civilsamhällets organisationer. Sådana kvalitativa samtal kan ge värdefull information om brott där det finns ett stort mörkertal, men också om brott som är på väg att förändras och utvecklas. Ett exempel här är den organiserade brottsligheten, som det finns få mått på i Umeå men som utgör ett allvarligt och växande samhällshot.

F. Hur har vi gått till väga?

Med utgång från resonemanget ovan har vi arbetat med att kombinera en kvantitativ och en kvalitativ ansats.

Analysen utgår i huvudsak från brottsstatistik, i första hand Brås data över anmälda brott, och från polisens egen statistik, bland annat för att få tillgång till geolokaliserad information (det vill säga information om var i kommunen brotten skett). Brottsstatistiken har även relaterats till annan relevant data, som lagen också föreskriver. I vårt fall har det främst varit data från kommunens folkhälsoenkäter, *Unga*-enkäten och *Jämlika liv*. Information från kommunens interna system har också utgjort en del, exempelvis tillbudsanmälningar från Stella samt statistik från socialtjänsten och skolans elevhälsoenkät. Då tillgänglig data funnits för 2023 har detta använts men i de fall där uppdaterad data saknades har vi använt oss av äldre siffror.

För att få en fördjupad kunskapsbild har vi tagit hjälp av olika specialister. Vi har i första hand pratat med anställda inom polisen men också med tjänstepersoner inom kommunen från säkerhetsavdelningen, Miljö- och hälsoskydd och socialtjänsten. Vi har även inhämtat information från Umeås Konsultationsforum mot våldsbejakande extremism, Svenskt Näringsliv samt en forskare från CERUM vid Umeå universitet. För att få en bättre bild av brott mot diskrimineringslagen har vi tagit hjälp av Rättighetscentrum Västerbotten.

Eftersom syftet med lägesbilden är att ge en helhetsbild av de brott som sker inom kommunens geografiska område har vi redogjort för ett stort antal olika brottskategorier. För att göra innehållet navigerbart har vi först försökt ge en övergripande bild av brottsligheten i den första delen. Där analyserar vi dagens brottslighet med utgång från tillgänglig data, men vi försöker också lyfta blicken och förutse vad de största utmaningarna framåt blir för Umeå kommun. I de följande delarna redogör vi i detalj för olika kategorier av brott - våldsbrott (exempelvis mord, misshandel och sexualbrott), egendomsbrott (exempelvis stöld, inbrott och bedrägerier) samt, i den sista delen, brott som inte enbart drabbar individer utan hotar miljön, människors hälsa och säkerhet, samt samhällets ordning (exempelvis avfallsbrott, narkotikabrott eller hatbrott).

G. Avgränsning: otrygghet

En avgränsning som vi har valt att göra i rapporten är att inte ta med otrygghet i analysen. En del kommuner planerar att redovisa data som rör upplevd otrygghet sida vid sida med sin brottsstatistik. När det gäller den sortens gränsdragningar tar den nya lagen inte ställning, utan det är upp till kommunerna att välja deras egen väg.

Anledningen vi har valt att utesluta trygghet är att det finns en grundläggande skillnad mellan brott och otrygghet. Brott är inte något subjektivt, utan en konkret handling, något kvantifierbart, en överträdelse som bryter mot de specifika regler som finns fastställda i lagen, och som kan konstateras i domstol. Otrygghet däremot handlar om en subjektiv upplevelse. Otrygghet har bara en lös koppling till faktisk osäkerhet, det vill säga till den kvantifierbara risken olika grupper löper att utsättas för olika sorters brott. Otrygghet är en komplex, flytande, svårgripbar upplevelse som skiljer sig mellan olika personer beroende

på ålder, kön, bakgrund och tidigare upplevelser. Det finns inga objektivt ”trygga” eller ”otrygga” miljöer, utan subjektiva uppfattningar som skiljer sig åt mellan olika grupper och individer.

Dessutom påverkas tryggheten, i mycket högre grad än brottsligheten, av hur vi pratar om den. ”Trygghetsparadoxen” innebär att ju mer vi pratar om trygghet, och ju fler trygghetsskapande insatser vi sätter in, desto större är risken att medborgarna börjar reflektera över brott och otrygghet, och därmed känna sig otrygga (Hallin 2013). Även här i Umeå har det konstaterats att trygghetsskapande insatser i vissa fall paradoxalt lett till ökad oro bland ungdomar i de område där insatser sattes in.

Vi måste trots detta fortsätta att ta hänsyn till upplevelser av otrygghet i det kommunala arbetet. Det är viktigt att beakta hur olika grupper upplever en plats, för att kunna utforma en stad som är jämställd och jämlik, och där alla medborgare känner sig välkomna. Men i det arbetet är det viktigt att anta en nyanserad förståelse av otrygghet, och inte utgå från att föreställningar från vissa sociala grupper delas av alla. Det är även något som lyfts i forskning (se exempelvis Brandén 2022).

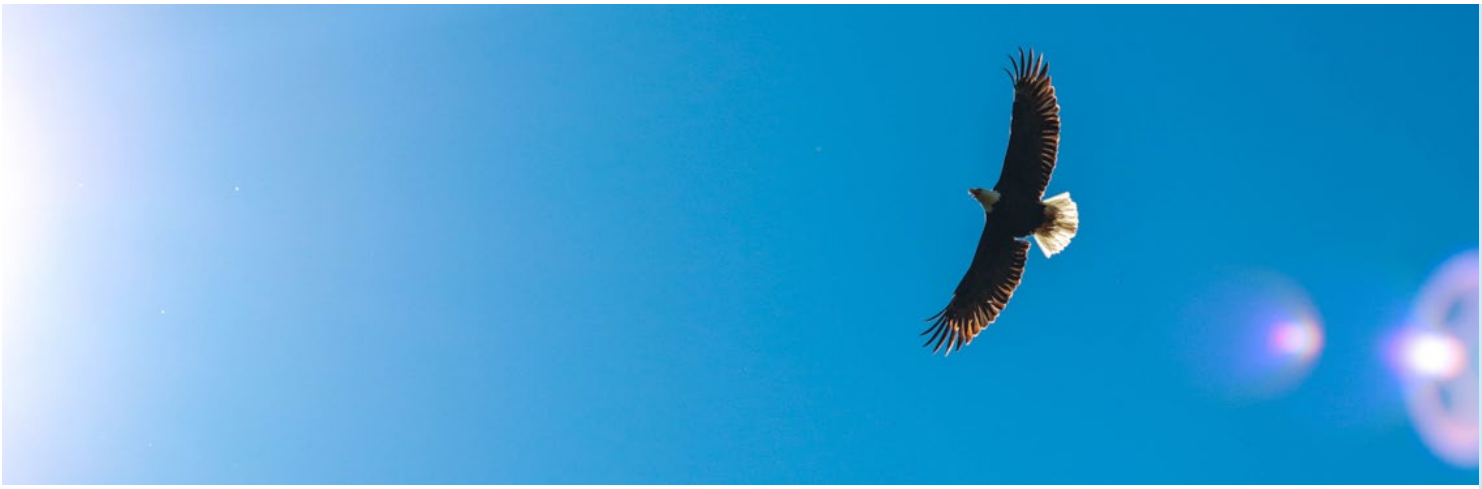
Eftersom trygghet är ett komplext fenomen som på väsentliga sätt skiljer sig från brottslighet bedömer vi att det är bättre att analysera den frågan separat än att ta med trygghetsfrågan in i en analys av brottslighet.

H. Om rapporten

Eftersom lagen om kommuners brottsförebyggande ansvar nyss börjat gälla är det här första versionen av Umeå kommuns lägesbild av brottsligheten. Att börja utveckla en produkt innebär alltid ett lärande. Fördelen med lagens krav på uppdatering vartannat år innebär att det finns goda möjligheter att bygga vidare på den bas som etablerats här. Det innebär att vi framöver kommer kunna förbättra lägesbilden genom att gå mer på djupet, prata med fler, och därmed ytterligare förbättra analysen.

Även om det är första gången vi gör den hoppas vi att den här lägesbilden ändå kan vara intressant läsning för såväl förtroendevalda som tjänstepersoner och medborgare i Umeå kommun. Eftersom brottslighet är en fråga som det debatteras flitigt om, inte minst i media, känns det angeläget att också försöka ge en så objektiv bild som möjligt av hur brottsligheten faktiskt ter sig i Umeå.

Slutligen hoppas vi att lägesbilden kan bli grundplattan i ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete, som den nya lagen också föreskriver. Nästa steg i arbetet är att ta fram en åtgärdsplan som tydligt kan kopplas till de problem som beskrivs i rapporten. En åtgärdsplan som också visar vem som ansvarar för vad. För som utredningen *Kommuner mot brott* lyfter fram är det mest effektiva brottsförebyggande arbetet det som bedrivs i samverkan mellan samhällets olika aktörer – såväl polis som kommunens olika förvaltningar, men också näringsliv och civilsamhälle. Allas insatser krävs för att på ett långsiktigt sätt motverka och förebygga de problem som beskrivs i rapporten.

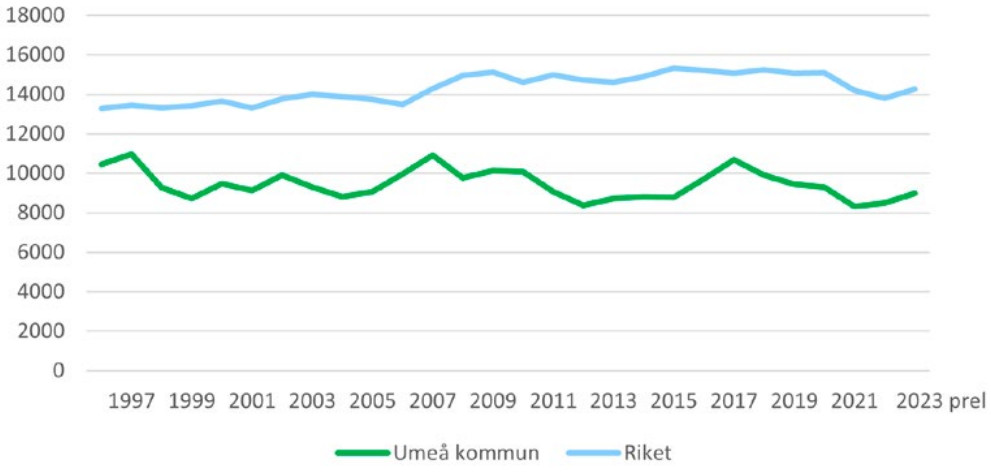


2. Övergripande analys: *Umeås brottslighet – nuläge, trender och utmaningar framåt på Umeås tillväxtresa*

A. Ökar brottsligheten?

Ökar eller minskar brottsligheten i Umeå kommun? Många medborgare oroar sig över utvecklingen, och är övertygade att brottsligheten ökar kraftigt, såväl lokalt som nationellt. En oro som bland annat fångas upp av den Nationella trygghetsundersökningen (NTU Brå 2023k), där 74 procent av de tillfrågade i Umeå kommun anser att antalet brott i Sverige har ökat de senaste 3 åren.

Figur 1. Antal anmälda brott i Umeå och i riket, per 100 000 invånare



Källa: Brå

Såväl polisens data över anmälda brott som Brås analyser visar att den bilden inte riktigt stämmer. Brottsligheten – mätt i antal anmälda brott – har inte kraftigt ökat de senaste åren, i synnerhet om man beaktar att det också skett en befolkningstillväxt under de senaste decennierna. Ser man till antal brott per 100 000 invånare (ett bättre jämförande mått) är det tydligt att antalet anmälda brott varit stabilt de senaste 10 åren.

Går man längre tillbaka i tiden ser man att antalet anmälda brott per 100 000 invånare inte ökat nämnvärt sedan 1990-talet (och i perioder har det legat lägre). Om man däremot jämför över hela perioden 1975 till 2023 så har det skett en ökning, som främst ägde rum mellan 1975 och 1990. Huruvida ökningen av antalet anmälda brott under den här tiden också motsvarar en ökning av den faktiska brottsligheten är en komplex och omstridd fråga (se Hellberg 2019).

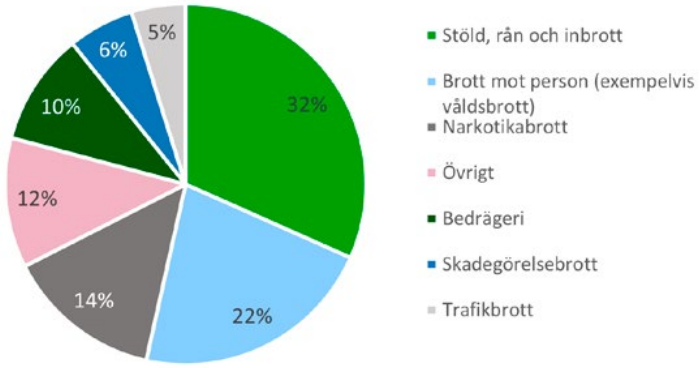
I Umeå har antalet anmälda brott per 100 000 invånare legat stabilt de senaste 20 åren. Tar man hänsyn till den ökade befolkningen anmäldes ungefär lika många brott per invånare i Umeå 2023 som 1999.

B. Vilka brott begås i Umeå?

Även om det är intressant att följa brottsutvecklingen i stort är det totala antalet anmälda brott ett ganska trubbigt mått. Utvecklingen drivs av mängdbrott som exempelvis cykelstölder eller trafikbrott.

För att få en mer detaljerad bild är det intressant att bryta ner totalen i olika kategorier. Enligt Brås preliminära statistik ser fördelningen av anmälda brott ut likt följande för Umeå 2023:

Figur 2. Anmälda brott 2023 uppdelat efter olika brottskategorier, preliminär statistik, andelar



Källa: Brå

Fördelningen ovan är relativt stabil över tid. Backar vi ett årtionde syns dock vissa förändringar (se diagram nedan). Under den perioden har andelen Stöld, rån och inbrott minskat med 5 procentenheter. Det har däremot skett en ökning av andelen Narkotikabrott och av Bedrägerier. Att bedrägeribrotten ökar följer nationella trender (för mer information, se avsnittet om bedrägerier).

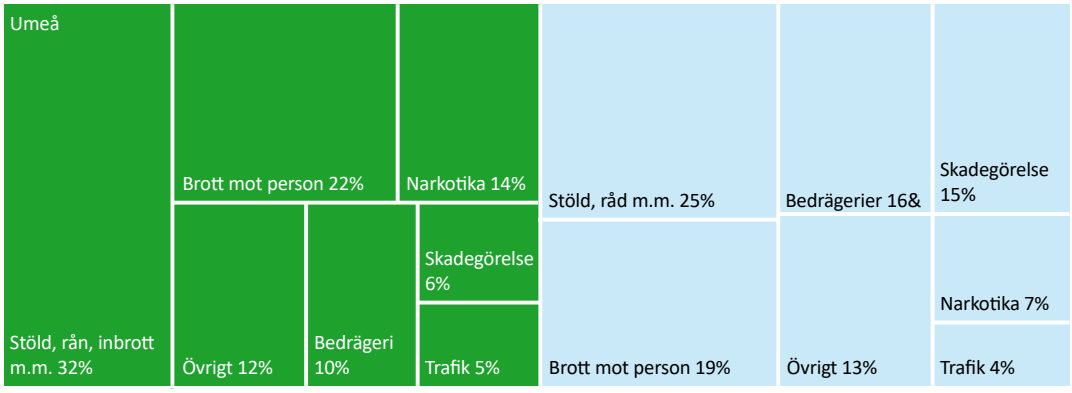
Tabell 1, anmälda brott i Umeå 2012 och 2023, andelar

Brottskategorier	2012	2023	Skillnad i procentenhet
Stöld, rån, inbrott m.m.	37%	32%	-5
Skadegörelsebrott	8%	6%	-2
Trafikbrott	5%	5%	0
Brott mot person	22%	22%	0
Narkotikabrott	12%	14%	+2
Övrigt	10%	12%	+2
Bedrägeri	5%	10%	+5

Källa: Brå

Jämför vi Umeå med läget nationellt utgör kategorin Narkotikabrott och Stöld, rån och inbrott en förhållandevis större andel av de totalt anmälda brotten i Umeå. Andelen anmälda bedrägeribrott och skadegörelsebrott är däremot lägre än jämfört med riket i stort. Det är viktigt att beakta att en procentuellt större andel anmälda brott inte nödvändigtvis betyder att problematiken är värre lokalt utan kan också spegla ett mer aktivt spanings- och ingripandearbete – eller att färre andra brott anmäls, vilket då innebär att en viss brottslighet står för en större del av totalen. För mer information om trend för de olika brotten, se kapitel 3, 4 och 5.

Figur 3. Anmälda brott i Umeå och riket, andelar



Preliminära siffror 2023. Källa: Brå

För mer information om olika sorters brott och hur de tar sig uttryck i Umeå, se de följande delarna i rapporten.

C. Vem begår brotten?

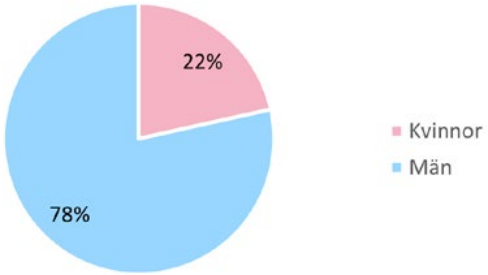
Det är svårt att utifrån tillgänglig statistik få en exakt bild av vilka som begått brott i Umeå.

Först för att polisens och Brås statistik inte bygger på domar (där skulden är bekräftad) utan på vilka personer som *misstänks* för brott. Många brottsliga handlingar fångas dessutom inte upp i den statistiken eftersom brotten inte uppmärksammas. Det går därför inte att likställa kategorin ”misstänka för brott” med ”personer som begår brott”. Men att granska kategorin misstänkta är ändå en relativt bra utgångspunkt. Att få en bättre förståelse för vem som begår brotten och vad de har gemensamt är viktigt eftersom det gör det möjligt att utveckla mer riktade och effektiva brottsförebyggande insatser.

a. Kön

En stor andel av de som registrerats som misstänkta för brott i Umeå är män.

Figur 4. Misstänkta gärningspersoner 2022, uppdelat efter kvinnor och män



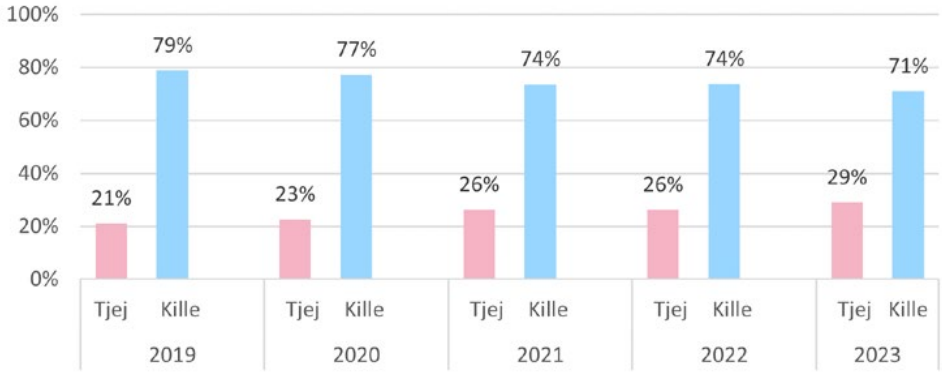
Källa: Polismyndigheten

Det ligger också i linje med nationell statistik. Den obalansen har funnits så länge brottsstatistik har förts. Män begår fler brott än kvinnor. De begår även grövre brott – en forskningsstudie från 2018 (Bäckman med flera 2018) visar att män i större utsträckning gör sig skyldiga till mord, grov misshandel och rån medan kvinnor i större utsträckning misstänks för lindrigare tillgreppsbrott eller förskingring. När det gäller sexualbrott är skillnaderna mellan kvinnor och män som störst: nationellt lagförs män för mer än 200 gånger fler sexualbrott än kvinnor.

Varför skillnaderna mellan män och kvinnor är så stora när det gäller brottslighet har diskuterats flitigt under åren. Några teorier som lyfts är att män tenderar att ta fler risker, att män under tonåren och de tidiga vuxenåren ofta har sämre kognitiv förmåga, och att män generellt är fysiskt starkare och mer aggressiva än kvinnor. Andra framhåller också att sociala könsroller spelar en central roll. Exempelvis kan flickors normbrott i förskola eller skola bemötas på ett annat sätt än pojkars. Men det finns även forskning som visar att skillnaderna kan bero på att kvinnor löper lägre upptäcktsrisk och behandlas lindrigare av polis och rättsväsende (se Bäckman med flera 2018). En särbehandling som ofta beskrivs med uttrycket “den rosa lagboken” (Karwan 2022).

Trenden är dock att skillnaderna mellan kvinnor och män minskar vad gäller brottslighet vilket också kan spegla en sakta förändring av könsnormer i samhället. En mindre andel av den manliga befolkningen begår brott än tidigare – och av de brott som män fortfarande begår koncentreras en större del till en liten grupp högaktiva unga män. Samtidigt syns en motsatt trend hos flickor/kvinnor, där en större andel av totalen begår brott än tidigare. Den utvecklingen ses även lokalt. I ålderskategorin 13-20 år i Umeå har andelen brott där den misstänkta gärningspersonen är en flicka sakta ökat. Den trenden bekräftas också av de poliser vi samtalat med.

Figur 5. Misstänkta gärningspersoner i åldern 13–20 år uppdelat efter tjejer och killar

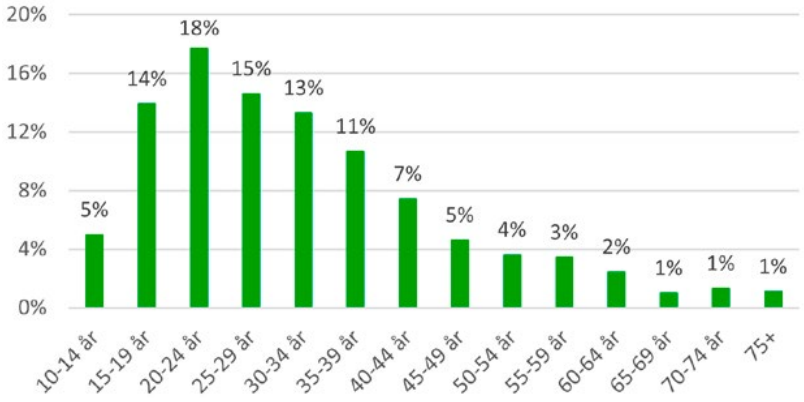


Källa: Polismyndigheten

b. Ålder

När det gäller ålder finns det också tydliga mönster bland de som misstänks för brott. Ungefär hälften av alla anmälda brott saknar en misstänkt gärningsperson. För de brott som har en misstänkt gärningsperson är det över hälften som är i åldersspannet 15–34 år, med en topp i kategorin 20–24 år.

Figur 6. Misstänkta gärningspersoner uppdelat efter ålder, 2022



Källa: Polismyndigheten

Även det mönstret är väl etablerat över tid. Tonåren och den tidiga vuxenåldern är den period som brukar anges som brottsaktiv ålder. Det är då mer vanligt förekommande att begå brott. De vanligaste brotts-typerna bland unga nationellt är narkotikabrott, brott mot annan person, och stöldbrott (Brå 2023a).

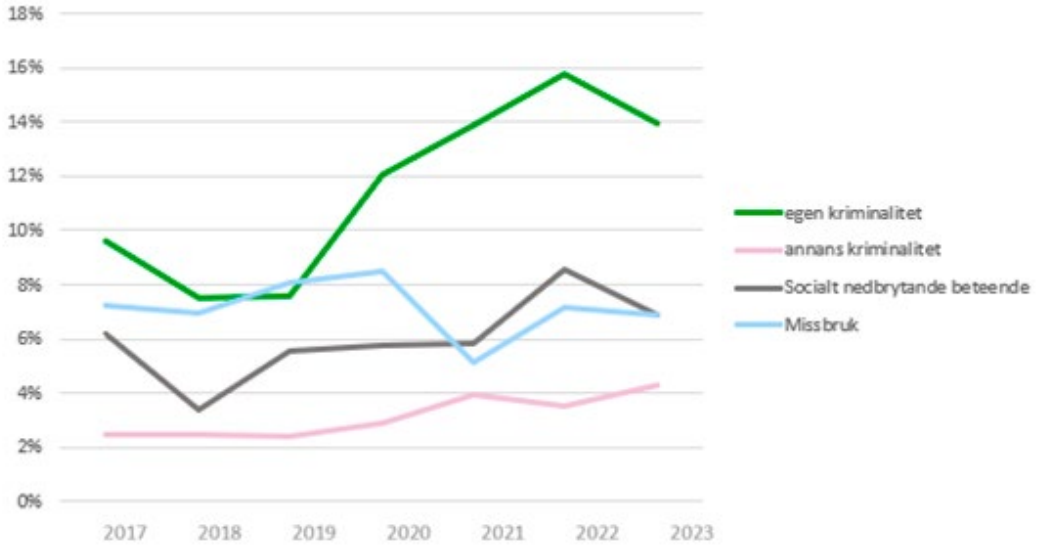
Varför unga – och särskilt unga män – i större utsträckning begår brott är en komplex fråga som ägnats mycket uppmärksamhet. Några teorier är att det beror på biologiska faktorer (neurologisk mognad), grupptryck, samt hur höga alternativkostnaderna blir för att begå brott. Starkast konsensus finns kring att vissa risk- och skyddsfaktorer hos unga starkt påverkar sannolikheten att de begår brott: ekonomisk utsatthet, bristande föräldraförmåga, misslyckad skolgång, umgänge med andra brottsaktiva ungdomar, beroendeproblematik, impulsivitet och bristande social förmåga ökar sannolikheten för att en ung person ska begå kriminella handlingar (Brå 2009).

Särskiljande för ungdomsbrottsligheten är dels den höga andelen brottsaktiva, dels det faktum att de allra flesta slutar begå brott efter ungdomsåren för att sedan leva välanpassade vuxenliv. Det är också tydligt att de allra flesta – och de grövsta – ungdomsbrotten begås av en begränsad grupp ungdomar. Samtidigt som ungdomsbrottsligheten överlag avtar i Sverige (och har gjort så under en längre tid) begår vissa ungdomar – ofta med en koppling till kriminella gäng – allt grövre våldsbrott (Sivertsson 2023). Trenden är ”färre men värre”. Antalet barn och unga som är misstänkta för mord, misshandel, vapenbrott eller allmänfarlig ödeläggelse har kraftigt ökat i Sverige de senaste åren (Polismyndigheten et al. 2023), i synnerhet i utsatta områden. En utveckling som till stor del beror på att kriminella medvetet rekryterar barn och delegerar riskfyllda uppgifter nedåt i leden, något som Brå belyst i en ny rapport (Brå 2023b).

I Umeå har antalet anmälda brott där de misstänkta personerna är under 25 legat relativt konstant de senaste åren, antalet har varierat mellan 500 och 519.

Däremot visar data från socialtjänstens ärendesystem att det skett en ökning under de senaste åren i andelen orosanmälningar om barn och unga som har ”egen kriminalitet” som ursprunglig aktualiseringsorsak. I diagrammet visas andelen av respektive aktualiseringsorsak i förhållande till totalt inkomna anmälningar. Exempelvis motsvarar 10 procent 2017 ungefär 300 anmälningar, medan 16 procent 2022 motsvarar ungefär 780 anmälningar.

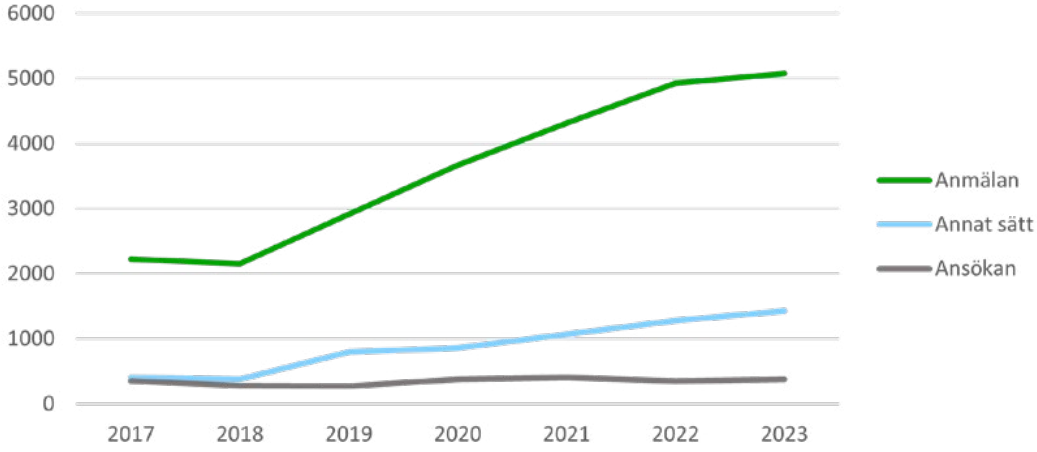
Figur 7. Aktualiseringar socialtjänsten gällande barn och ungdomar, uppdelat efter olika kategorier



Källa: Socialtjänsten

Det totala inflödet av ärenden till socialtjänsten har dessutom ökat över tid. Störst ökning återfinns i antalet orosanmälningar. Mellan åren 2018–2021 skedde en fördubbling och ökningen har sedan fortsatt. Att anmälningarna ökar kan både handla om att antalet barn som riskerar fara illa ökar eller att andra aktörer oftare anmäler sin oro till socialtjänsten.

Figur 8. Orosanmälningar och ansökningar inkomna till socialtjänsten gällande barn och unga



Källa: Socialtjänsten

Polisen i Umeå uttrycker också en oro över att fler unga håller på att socialiseras in i kriminalitet av aktörer med koppling till nationell organiserad brottslighet. En utveckling som syns i den kartläggning av kriminella miljöer som polisen regelbundet gör via den så kallade ”cylindermodellen” (ett nationellt analysverktyg). Där har antalet unga som anses ha kopplingar till aktörer i den kriminella miljön ökat snabbt det senaste året. För mer information om Umeås problembild, se rapporten *Barn och unga som rekryteras in i gäng-relaterad brottslighet – hur ser läget ut i Umeå?* (Umeå kommun 2023d).

c. Andra faktorer

Utöver ålder och kön finns det andra faktorer som ofta tas upp när brottsligheten diskuteras i den offentliga debatten, exempelvis om det finns en koppling mellan brottslighet och socioekonomisk bakgrund, eller mellan brottslighet och utländsk bakgrund. För att skapa ett kunskapsunderlag till den debatten har Brå analyserat de sambanden i två fördjupade rapporter.

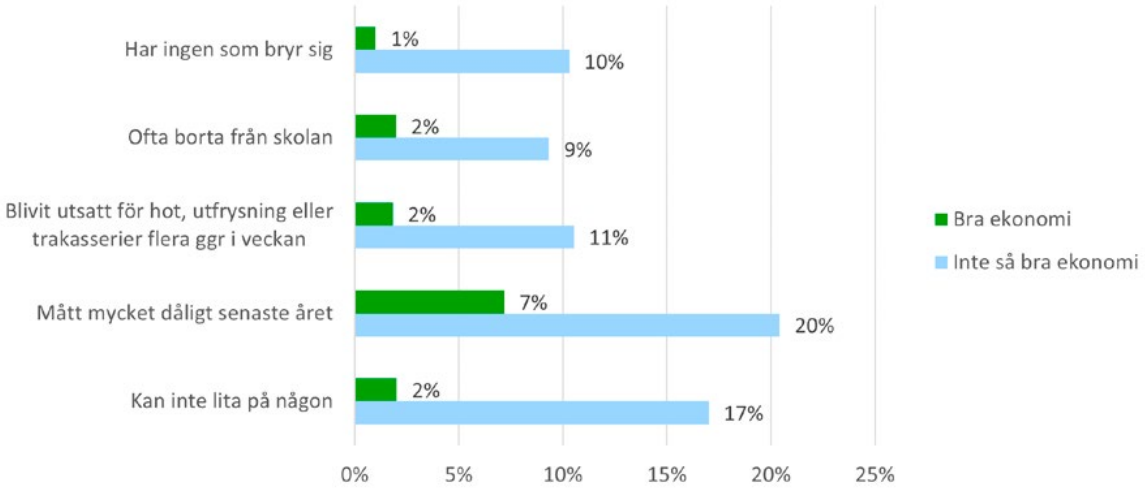
När det gäller sambandet mellan socioekonomi och brottslighet pekar Brås rapport *Socioekonomisk bakgrund och brott* (2023c) på att ett sådant samband finns, men att det är mycket svagt. Studier visar tydligt på en överrisk för brottslighet bland de från de mest socioekonomiskt missgynnade hemmen, jämfört med individer med en mer resursstark socioekonomisk bakgrund. Men den överväldigande majoriteten av personer från hem med sämre socioekonomiska förutsättningar begår inte brottsliga handlingar i större utsträckning än andra. Överlag är sambandet mellan kriminalitet och socioekonomi svagare än sambandet mellan kriminalitet och riskfaktorer som uppfostringskompetens, förekomst av konflikter i familjen, skolproblem eller umgänge med brottsliga kamrater.

När det gäller utländsk bakgrund visar Brås rapport *Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund* (Brå 2021a) att det på nationell nivå uppmätts skillnader mellan olika grupper. Bland gruppen inrikesfödda med två inrikesfödda föräldrar är andelen som misstänks för brott (3,2 procent) lägre än i gruppen utrikesfödda (8,0 procent), som i sin tur har en lägre överrisk att misstänkas för brott än gruppen inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar, där andelen som misstänks är som störst (10,2 procent). Gruppen inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar är samtidigt den grupp som också uppvisar den största brotts*utsattheten* i så gott om alla brottskategorier. Viktigt att beakta är att överrisken att misstänkas för brott minskar avsevärt när hänsyn tas till skillnader mellan populationerna när det gäller ålder, kön och andra bakgrundsfaktorer som disponibel inkomst, utbildning eller vilken kommuntyp de är bosatta i.

Brås rapport drar inga säkra kausala slutsatser om vad som kan förklara vissa gruppers överrisker att misstänkas för brott, men några faktorer som lyfts som möjliga bidragande faktorer är föräldrars erfarenheter från ursprungslandet och i det nya hemlandet, socioekonomiska resurser, psykisk hälsa, graden av identifiering med olika typer av maskulinitets- och hedersnormer, större sannolikhet att utsättas för poliskontroller, kulturella skillnader, utbildning, tillgång till arbetsmarknaden, segregation i bostadsorten och graden av exponering för kriminella miljöer. Enligt Brå beror skillnaden mest sannolikt på ett ”komplext samspel” mellan flera olika faktorer.

Hur faktorer som utländsk bakgrund eller socioekonomi påverkar sannolikheten att misstänkas för brott i Umeå är inte känt. Däremot ser vi i statistik från *Unga*-enkäten en stark koppling mellan sämre ekonomiska förutsättningar och dåligt mående hos unga.

Figur 9. Ungas upplevelser uppdelat efter familjer med bra ekonomi, och inte så bra ekonomi



Ungas självskattade upplevelse av familjens ekonomi. Inte så bra ekonomi (inte så bra och inte alls bra). Bra ekonomi (mycket bra och ganska bra).

Källa: Umeå kommun, Unga 2022

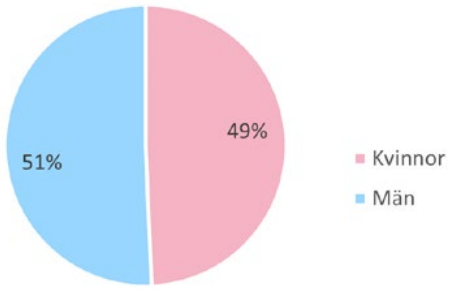
D. Vem utsätts för brott?

Ungefär hälften av alla anmälda brott i Umeå har en målsägande, det vill säga den person mot vilken brottet är begånget (något som saknas när det gäller exempelvis olovlig körning eller häleri).

a. Kön

Könsfördelningen bland målsägande i Umeå är ganska jämn. 2022 var 49 procent av dem kvinnor och 51 procent män.

Figur 10. Målsägande 2022 uppdelat efter kvinnor och män, andelar



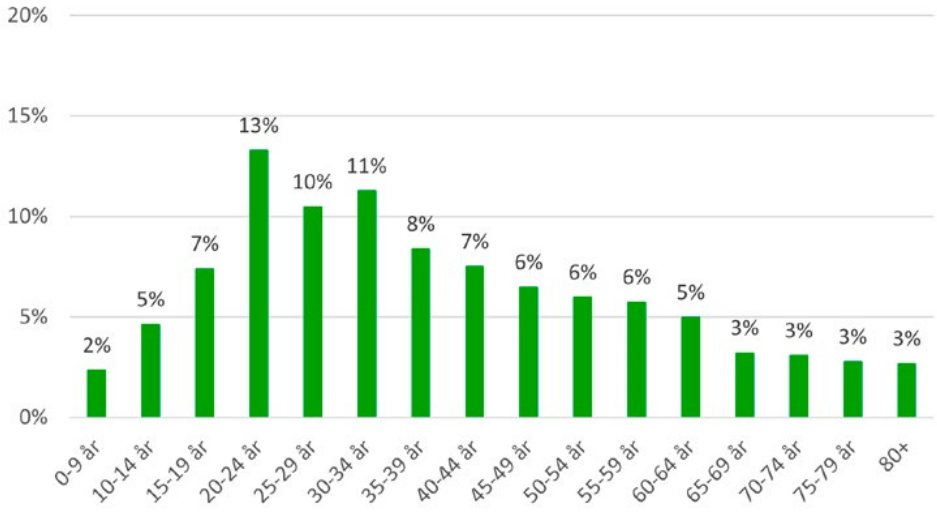
Källa: Polismyndigheten

Det finns en mycket liten övervikt av män bland de målsägande i polisens statistik. Sedan finns det stora variationer i könsfördelning beroende på typ av brott. Exempelvis utsätts fler kvinnor för sexualbrott medan män är överrepresenterade när det gäller misshandel.

b. Ålder

Enligt åldersfördelningen bland de målsägande är det tydligt att det är unga vuxna som i största utsträckning utsätts för brott. Utsattheten planar sedan sakta ut över tid.

Figur 11. Målsägande 2022 uppdelat efter ålder, andelar

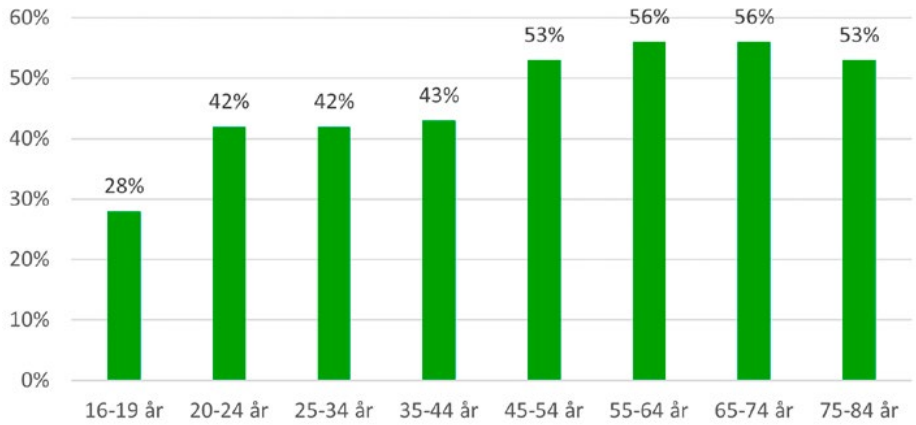


Källa: Polismyndigheten

Det innebär att den yngre befolkningen både är den mest brottsaktiva, men också den mest brottsutsatta.

Fördelningen är intressant eftersom den visar på den skillnad som finns mellan rädsla för brott och faktiskt utsatthet. Rädslan att utsätta för brott är som högst bland den äldre befolkningen – något som märks av i Nationella trygghetsundersökningen (se diagram nedan), medan de som faktiskt löper störst risk för att utsättas, rent statistiskt, är yngre personer.

Figur 12. Andel som oroar sig för brottslighet i stor utsträckning, polisregion Nord 2023, uppdelat efter ålder



Ungas självskattade upplevelse av familjens ekonomi. Inte så bra ekonomi (inte så bra och inte alls bra). Bra ekonomi (mycket bra och ganska bra).

Källa: NTU

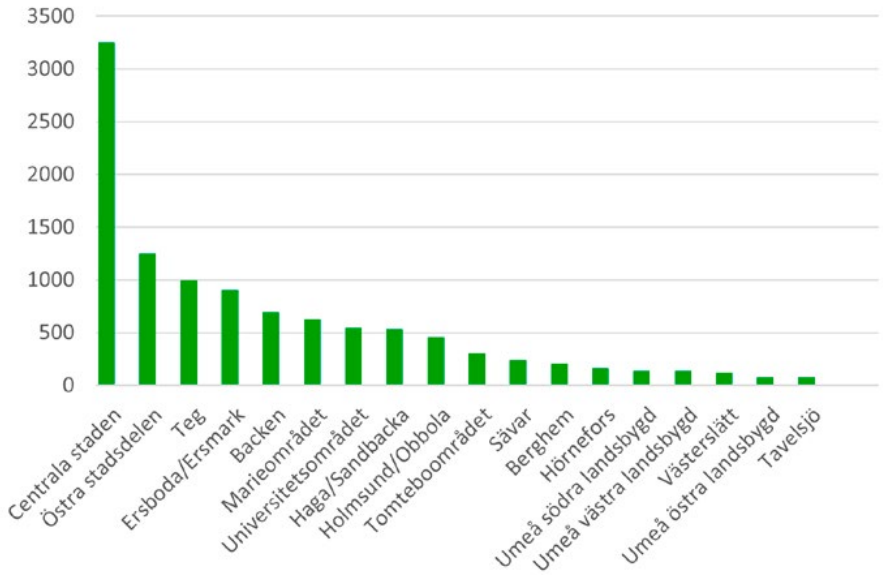
E. Var sker brotten?

Om vi ser till vart det begås flest brott i Umeå kommun framkommer ett tydligt samband mellan brottstäthet och befolkning. Där det bor många människor begås det – föga förvånansvärt – fler brott. Diagrammet nedan visar tydligt att de stadsdelar i Umeå tätort där det bor flest människor (som ”Östra stadsdelen”, det vill säga området som sträcker sig från Öst på Stan via Öbacka upp till Ålidhem/Sofiehem) också är de där flest brott begås.

Centrum är både en plats där det bor många människor och en knutpunkt för mänskliga flöden. Många boende från andra stadsdelar passerar genom centrum på väg till eller från skola/arbete, för att uträtta ärenden, eller för att träffas. Antalet krogar och uteställen är också stort, vilket i sin tur påverkar exempelvis antalet våldsbrott.

Nedan, i figur 13, visas antal anmälda brott i Umeå uppdelat på olika nyckelkodsområden (NYKO). Varje större nyckelkodsområde består av en sammanslagning av flera mindre områden. Exempelvis utgörs området ”Backen” av bostadsområden som Grisbacka, Umedalen och Backen med fler. ”Teg” är en sammanslagning av Röbäck, Böleäng och Söderslätt med fler. För mer information gällande respektive område se kartorna på Umeå kommuns hemsida NYKO Umeå.

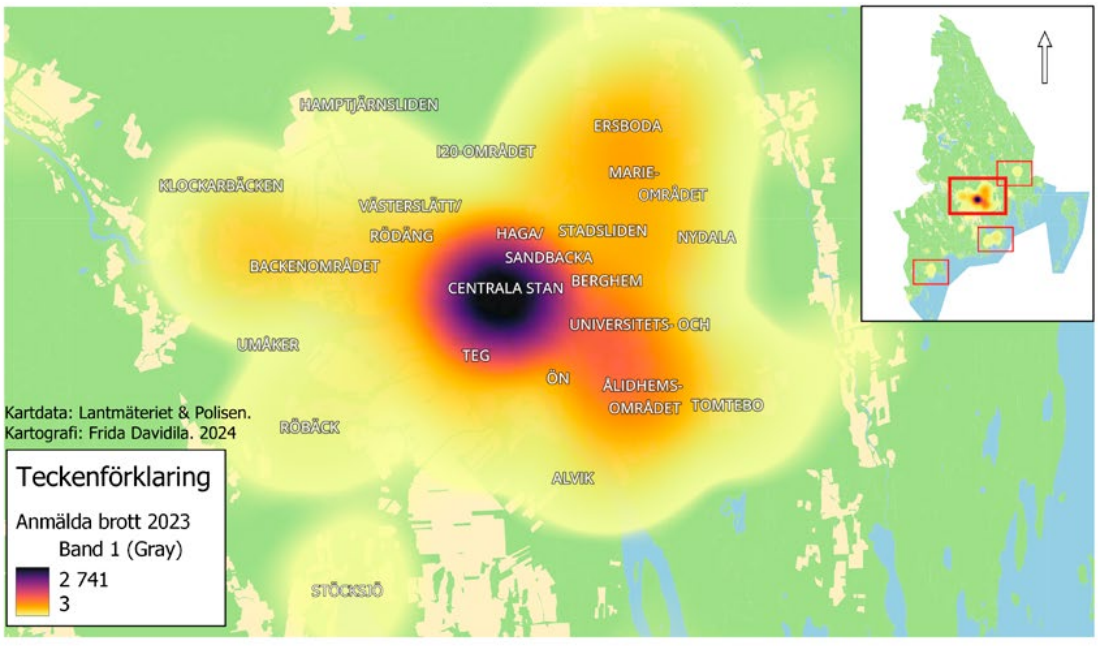
Figur 13. Antal anmälda brott 2022 uppdelat efter område



Källa: Polismyndigheten

Då alla anmälda brott visualiseras på en värmekarta framstår det mycket tydligt att centrum är epicentret för brottsligheten i Umeå kommun.

Karta 1. Värmekarta över anmälda brott i Umeå kommun 2023

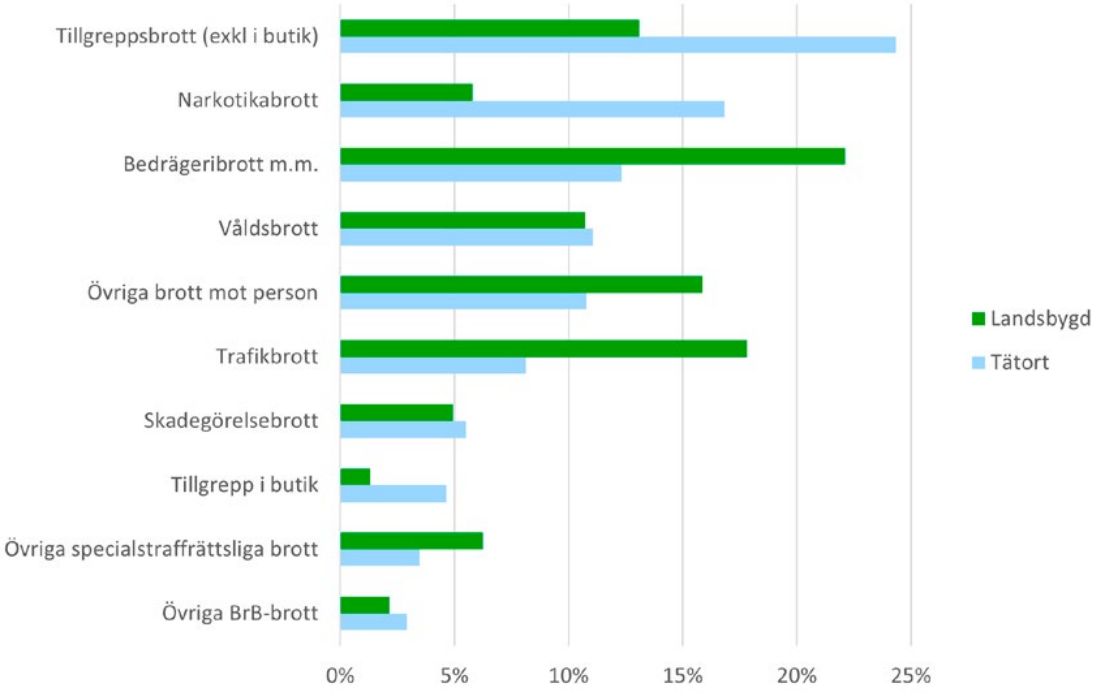


Värmekartan använder en färgskala där mörkare färger indikerar högre frekvens av anmälda brott och svalare färger indikerar lägre frekvens. Den högsta *koncentrationen* av anmälda brott är i Centrala stan. Områdena i centrums direkta periferi, som Haga eller Teg, uppvisar en lägre men signifikant nivå av brottslighet. Brottsligheten avtar däremot inte i en koncentrisk cirkel, utan vi ser ett stråk som går från Öst till stan upp till Berghem, sjukhusområdet och Ålidhem där brottstätheten fortsätter vara högre än på motsvarande avstånd från centrum västerut. Två isolerade områden där brottstätheten är högre än i de omgivande stadsdelarna är Ersboda och Umedalen.

Allra lägst antal anmälda brott har landsbygden – Umeås östra landsbygd och Tavelsjöområdet. Ett mönster som kanske kan förklaras av socioekonomi (Umeås landsbygd är kommunens mest segregerade område, både när det gäller inkomst, bakgrund och bostadstyp), eller av högre social kontroll och tillit (alla känner alla). Men även polistätheten är mycket lägre på landsbygden, vilket kan innebära att färre brott kommer till polisens kännedom.

Det som är intressant är att landsbygden även särskiljer sig när det gäller vilka brott som är vanligast. Jämförs fördelningen mellan landsbygdsområdena och stadsdelarna i tätorten framkommer det att trafikbrotten utgör hela 18 procent av de brott som anmäldes på landsbygden 2022, men bara 8 procent av totalen i tätorten. Även bedrägeribrotten utgör en större andel av den brottslighet som människor utsätts för på landsbygden, medan tillgreppsbrotten ligger på en lägre andel av alla anmälda brott. Antog man ett rent landsbygdsperspektiv skulle därmed prioriteringarna i det brottsförebyggande arbetet kunna se annorlunda ut.

Figur 14. Anmälda brott uppdelat efter tätort och landsbygd 2022, andelar



Exempel på övriga BrB-brott kan vara olovligt förfogande, tjänstefel, förfalskning, allmänfarlig vårdslöshet med fler. Exempel på övriga specialstraffrättsliga brott kan vara vapenbrott, brott mot alkohollagen, miljöbrott och jaktbrott.

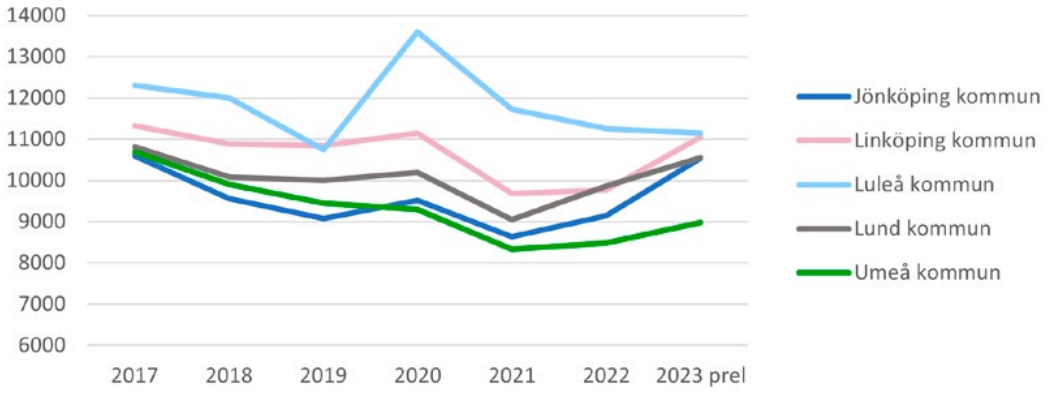
Källa: Polismyndigheten

F. Umeå: en förhållandevis låg brottslighet

a. Jämförelse med riket och andra städer

Jämför vi Umeås brottslighet med riksgenomsnittet, eller med andra mellanstora kommuner (med liknande befolkningsstorlek, demografi eller geografiskt läge) blir det tydligt att Umeå har ett gynnsamt läge. Umeås totala antal anmälda brott per 100 000 invånare är lägre än riket, och lägre än jämförbara kommuner:

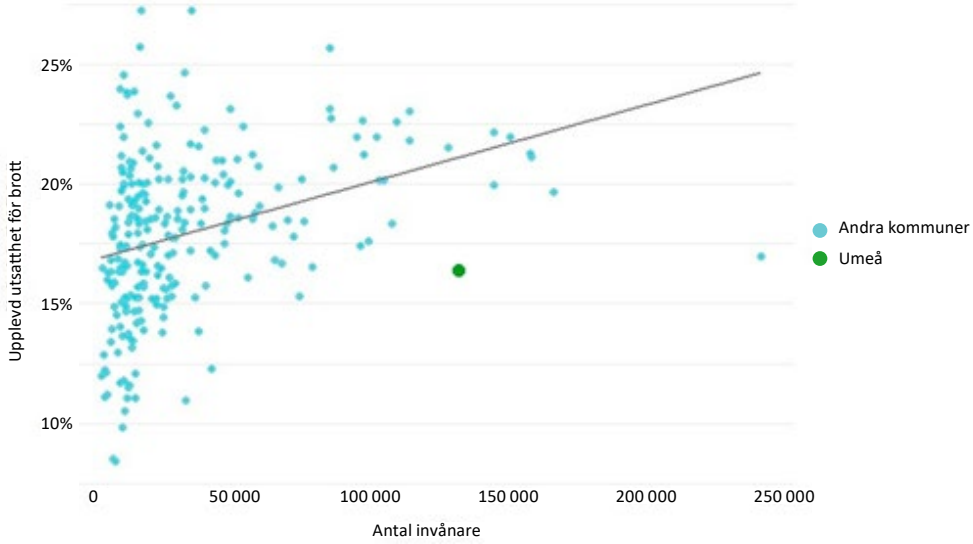
Figur 15. Anmälda brott uppdelat efter olika kommuner, brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Att Umeå verkar ligga bra till bekräftas av andra källor. Som exempelvis data från Nationella trygghets-undersökningen (NTU) om utsatthet för brott, där de tillfrågade själva uppger om de blivit utsatta för brott under det senaste året. Grafen nedan visar andelen av befolkningen i olika kommuner som uppgett att de varit utsatta för brott (y-axeln) och antalet invånare i kommunen (x-axeln). Umeå (den gröna pricken) sticker ut i positiv bemärkelse, eftersom andra kommuner i samma storleksordning har en högre utsatthet för brott bland befolkningen.

Figur 16. Utsatthet för brott och antalet invånare i kommunen



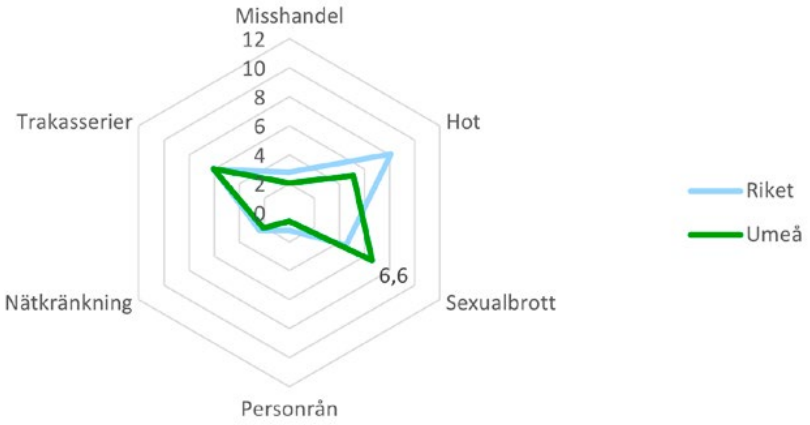
Nästan alla kommuner i Sverige, vissa var dock inte med i materialet från NTU. Stockholm, Göteborg och Malmö är exkluderade.

Källa: Nationella trygghetsundersökningen och SCB

Uppsala är den kommun som förutom Umeå tydligast sticker ut vad gäller invånares upplevda utsatthet för brott jämfört med kommunens storleksnivå. Uppsala kommun representeras av den prick i diagrammet som är längst till höger. Med tanke på kommunens stora antal invånare upplever invånarna en förhållandevis stor trygghet. Värt att observera är att mätningen ägde rum innan våldsvågen 2023 där flera av morden och sprängningarna ägde rum i Uppsala.

Även vid jämförelser av Umeå och riket inom olika brottskategorier ligger Umeå i regel bättre till när det gäller den självrapporterade utsattheten för brott:

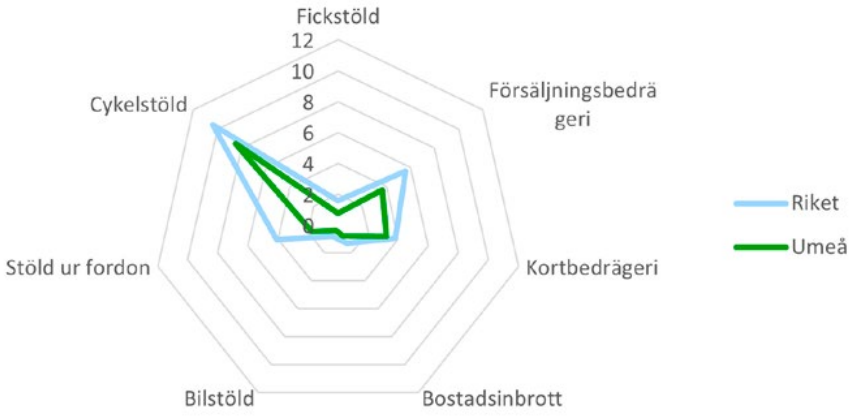
Figur 17. Brott mot enskild, andel utsatta av befolkningen (16–84 år) uppdelat efter olika brotts-kategorier, procent



Källa: Nationella trygghetsundersökningen 2022

Spindeldiagrammet visar att procentuellt färre personer i Umeå anger att de utsatts för misshandel, hot eller personrån jämfört med riksgenomsnittet. Däremot uppger fler att de utsatts för sexualbrott i Umeå. När det gäller trakasserier och nätkräkning ligger Umeå ungefär på samma nivå som riket enligt nationella trygghetsundersökningen. När det gäller tillgreppsbrott (se nedan) så ligger Umeå under riksgenomsnittet inom samtliga kategorier.

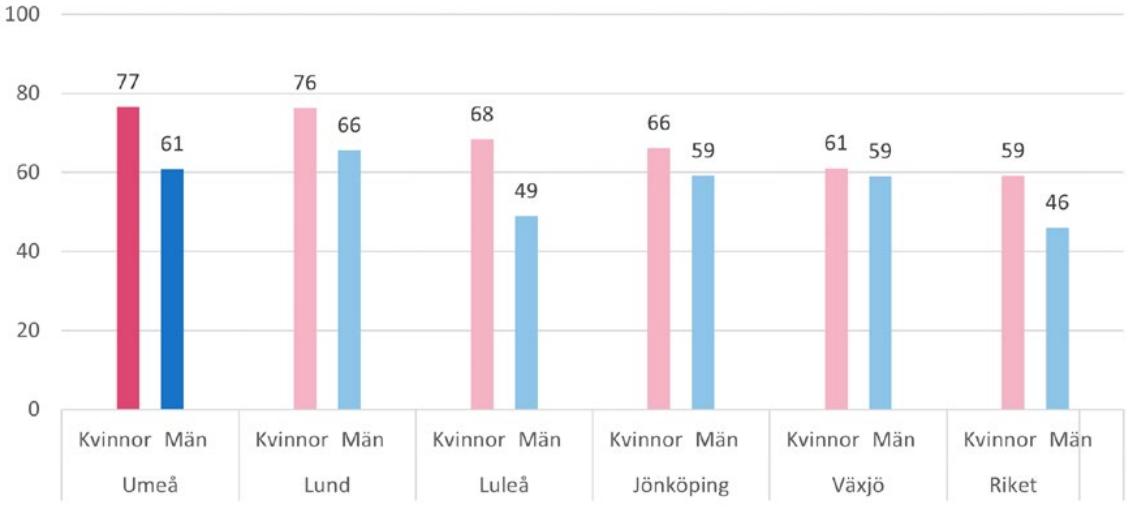
Figur 18. Tillgreppsbrott, andel utsatta av befolkningen (16–84 år) uppdelat efter olika brotts-kategorier, procent



Källa: Nationella trygghetsundersökningen 2022

Umeå sticker även ut positivt när det gäller värden som trygghet och mellanmänsklig tillit, som är viktiga beståndsdelar av ett socialt hållbart samhälle:

Figur 19. Sociala relationer och tillit uppdelat efter män och kvinnor samt olika städer, andelar



Indexet baseras på indikatorerna: Invånare 16–24 år som varken arbetar eller studerar, Invånare 16–84 år med avsaknad av tillit till andra, Invånare 16–84 år med avsaknad av emotionellt stöd och sammanvägs till ett nyckeltal på en skala från 0 till 100.

Källa: KOLADA

b. Möjliga förklaringar

Vilka faktorer skulle kunna förklara Umeås förhållandevis gynnsamma läge jämfört med andra mellanstora städer? Det är givetvis riskfyllt att ge sig på en förklaring av en sådan komplex fråga. Några av de hypoteser som formulerats av våra intervjupersoner är att Umeås låga brottslighet beror på stadens historia, demografi, stadsstruktur och lokala kultur.

Till skillnad från andra kuststäder i Norrland, som Sundsvall eller Skellefteå, är Umeås tillväxt inte lika starkt kopplad till stora industrier. Forskaren Lars Westin menar att Umeå tidigt positionerade sig som kunskapsstad och särskilde sig genom sitt rika kulturliv, sitt öppna klimat och sin aktiva offentliga debatt (presentation, 23 oktober 2023). I Umeå etablerades inte stora industrier, utan läroverk, en lantbruksskola, Umeå Universitet (1965) och Norrlandsoperan (1974). Genom att utvecklas till en kunskapsstad har Umeå fått en annan demografi, med en hög andel högskoleutbildade, många kreativa näringar och en stor population av studenter.

En annan skillnad som ofta tas upp som en förklarande faktor är Umeås stadsstruktur och förhållandevis låga grad av segregation. Umeå är den största av Sveriges mellanstora städer som saknar utsatta områden enligt polisens definition. Även om det givetvis finns socioekonomiska skillnader mellan olika delar av staden (som rapporten *Jämlika liv* belyser), och även om delar av Umeå präglas av miljonprogrammets estetik, saknar Umeå den sortens isolerade, hyresrättsdominerade förortsmiljöer som finns i andra städer. Umeås stadsdelar är relativt sammanflätade, med låga barriärer och bra möjligheter för flöden dem emellan. Detta har varit ett långsiktigt planeringsmål för staden. Att verka för socialt blandade områden genom att överbrygga barriärer, skapa förutsättningar för varierade upplåtelseformer och skapa möjligheter för möten är en bärande princip i Umeås planeringsstrategier (Umeå kommun 2018, Umeå kommun 2020b). Det innebär att staden också är gestaltad för att minimera segregation och framväxten av den sortens utanförskapsområden där såväl brottsligheten som brottsutsattheten riskerar att öka.

En annan relaterad förklaring är Umeås höga grad av mellanmänsklig tillit och socialt kapital. I den europeiska undersökningen Social Progress Index, som bland annat mäter tillit till myndigheter och andra människor, hamnar norra Sverige på första plats när det gäller social hållbarhet (Umeå kommun 2023b).

Forskning visar också på ett högt socialt kapital i många av Umeås stadsdelar. Många områden präglas av starka sociala nätverk och en hög tillit mellan de boende (Eriksson et al 2021). Umeå är också en av landets föreningstätaste kommuner, med ett aktivt föreningsliv såväl inom idrott som inom kultur och sociala föreningar.

En annan skyddsfaktor är att Umeå kommun länge varit förhållandevis förskonad från gängrelaterad brottslighet. Även om det funnits lokala grupperingar i den kriminella världen hade dessa svaga hierarkier, utan några starkare kopplingar till nationella nätverk. MC-klubbar har exempelvis aldrig riktigt lyckats etablera sig i Umeå.

Just den sistnämnda skyddsfaktorn har dock förändrats under det senaste året, något som Umeås polis nu flaggar för. Problematiken med gängrelaterad brottslighet kommer troligen att utgöra en stor utmaning för det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet framåt i Umeå.

G. Utmaningar framåt

a. Organiserad brottslighet

I en lägesbild av brottsligheten i en kommun är det viktigt att vara datadriven. Det innebär att i första hand utgå ifrån tillgänglig statistik. Risken med statistik är dock att missa dolda problem eller utmaningar som vi inte har kvantitativa mått på.

En av de största utmaningarna framåt, för Umeå kommun såväl som för hela landet, är hotet från den organiserade brottsligheten. Nationellt har nätverken växt sig starkare. Det gäller i synnerhet de förorts-baserade gängen som kontrollerar de fysiska narkotikamarknaderna. Organiseringsgraden har ökat: många gäng kontrollerar nu hela sin distributionskedja, från uppköp till smuggling, distribution och lokal försäljning (Brå 2021b). Det har skett en transnationell utveckling som möjliggjorts av att narkotikasmugglingen blivit mer internationell och professionaliserad. Den möjliggörs av utlokaliserade svenska organisatörer i transitländer, och underlättas av den goda tillgången på krypterade kommunikationslösningar. Alternativa betalningsmöjligheter, som kryptovalutor och informella internationella betalningssystem som hawala-nätverk har underlättat kriminell verksamhet eftersom de gjort det möjligt att förflytta pengar utan insyn från myndigheter (för mer information, se Brås rapport Narkotikamarknader (Brå 2021b).

De mest framgångsrika nätverken försöker aktivt expandera genom att ta över nya marknader. Något som uppmärksammats i samband med den våldsvåg som ägde rum i Stockholm under våren 2023. Våldet kunde kopplas till konflikter gällande narkotikamarknaden i Sundsvall. Just norrländska städer utgör intressanta expanderingsmarknader för nätverken eftersom de har färre etablerade aktörer, högre priser på narkotika och en hittills lägre nivå av våldsamma konflikter (Brå 2021b).

Nätverken har också, till en allt större grad, blivit multikriminella. Utöver narkotikabrottslighet kan de även kopplas till smuggling av andra varor, utpressning, stölder, rån, penningtvätt, bedrägerier, arbetslivskriminalitet, människosmuggling, avfallsbrott, brott mot livsmedelslagen, otillbörlig påverkan, välfärdsbrott och infiltration. För många gäng är inte längre narkotikan ens den huvudsakliga inkomstkällan, utan de får in större summor från välfärdsbrott och bedrägerier (exempelvis telefonbedrägerier och livsmedelsbedrägerier) (Polisen 2021).

Det finns också tydliga kopplingar mellan organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. Dels finns det sociologiska likheter mellan vissa gäng och islamistiska miljöer, dels finns likheter och överlappningar i deras inre organisation (Rostami et al 2018). Det framkommer även en stark koppling mellan organiserad brottslighet och hederstunga miljöer. Både i domar, där de personer som blir aktuella i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck ofta sedan tidigare förekommer i brottsregistret på grund av annan kriminalitet (Kriminalvården 2018), men också på ett ideologiskt plan. De könsnormer som präglar gängmiljöer – hypermaskulinitet, misogyni och övervåld vid normbrott (Forkby et al 2021) – har också starka likheter med de som förekommer i hederssammanhang.

Den organiserade brottsligheten som vi ser den idag är systemhotande eftersom den starkt påverkar människors trygghet och tillit till samhället. En synlig närvaro av kriminella aktörer i ett närområde, kombinerat med en upplevelse att polisen inte kan garantera säkerheten, påverkar starkt människors benägenhet att delta i rättsprocesser. Detta kan i sin tur försvåra lagföring. Det finns också tecken på att människor lämnar områden där det förekommit skjutningar och sprängningar (Nittve 2023). Korruption, osund konkurrens, ekobrott och välfärdsbrott kan också på sikt underminera människors tillit till samhällssystemen och deras vilja att bidra till den gemensamma välfärden.

Det är lättare att hitta statistik om cykelstölder än om hur omfattande den organiserade brottsligheten är i Sverige, eller hur många personer som ingår i gäng. Polisen kartlägger aktörer som rör sig i kriminella miljöer, inte minst inom cylindermodellen (Polismyndigheten et al 2023). Det är svårt att veta hur långt kriminellas inflytande sträcker sig, eller att identifiera de kriminella möjliggörarna längst upp i nätverken. Mycket tyder på att det också finns en kriminell marknad där fristående aktörer erbjuder specialiserad ”konsultverksamhet” inom nischade områden som bombtillverkningen (Glans 2023a), smuggling eller kartläggning av lätta bedrägerioffer (Bogegård 2023).

Vad kan vi då säga om läget i Umeå utifrån den nationella problembilden? Det finns inga siffror om hur utbredd den organiserade brottsligheten är i Umeå, eller hur många personer som ingår i gängsammanhang. Men polisens bild är att brottsligheten har gått från att varit lokal till att under 2023 bli alltmer sammankopplad med nationella gäng. Vilket innebär att nya aktörer flyttat in, att lokala aktörer ingår i större nätverk, men också att Umeås kriminalitet i många fall fjärrstyrs från andra städer eller andra länder. Globaliseringen är ett faktum även i den kriminella världen. En organisation som underlättas av tillgången till krypterade kommunikationsmedel. Vad som är säkert är att polisen i Umeå ser den organiserade brottsligheten som en mycket stor utmaning i deras arbete under de kommande åren.

b. Koppling till släktbaserade nätverk

En annan observation som framkommit i intervjuerna är att det även lokalt i Umeå finns en stark koppling mellan organiserad brottslighet och vissa släktbaserade nätverk. Analyserar man domar framkommer det att ett antal familjer är återkommande, och att de miljöer där det förekommer arbetslivskriminalitet, penga-tvätt eller narkotikahandel också särskiljer sig när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Som en respondent uttryckt det: ”jag har skrivit analyser när det gäller hedersutsatta barn, och redan då slogs jag av att hotaktörerna i familjerna var kopplade till annan brottslighet som våld och narkotika. Det verkar vara en enorm riskfaktor att ha en hedersbakgrund”. Enligt vår respondent bildar de här släktbaserade nätverken en form av parallellsamhälle eller ”gråzon”. Genom de olika branscherna där de är verksamma – biltvättar, pizzerior, kemtvättar, skönhetssalonger, grossistföretag – möjliggör nätverken arbetslivskriminalitet (genom handel med arbetstillstånd) men också informella finansiella transaktioner, via ”hawala”-tjänster. Det i sin tur möjliggör pengatvätt av kriminella inkomster, men också finansiering av brottsliga verksamheter:

”Den här världen är en kringmiljö kring den brottslighet som syns i media, kopplad till vapen och narkotika. Det är en gråzon, här finns svart, vitt och grått. Där finns de ekonomiska musklerna, en sorts informell bankmiljö. Det är det som har gjort att narkotikamiljöerna har kunnat mångdubblats, genom att man har kunnat låna pengar.”

Att förstå hur den här kringmiljön fungerar, och att inte missa kopplingen mellan släktbaserade nätverk och olika former av kriminalitet är enligt vår respondent viktigt för att inte tappa en del av sammanhanget bakom den organiserade brottsligheten i Umeå. Risken är givetvis att därmed felaktigt peka ut personer från vissa länder som mer brottsbenägna, eller att ge bilden att det handlar om alla familjer från vissa länder, när det snarare handlar om ett fåtal familjenätverk som i många fall redan hade en koppling till kriminell verksamhet innan deras ankomst till Sverige. Det är viktigt att inte svartmåla, men också att inte blunda för de kopplingar som finns mellan kriminalitet, heder och vissa släktnätverk: ”Det har funnits en intern tröghet. Man vill inte lyssna. Men jag tror inte vi skyddar någon genom att inte säga någonting. Tiden har nog kommit för att ha det här samtalet”.

c. Polarisering

Att ha ett nyanserat samtal om exempelvis kopplingen mellan organiserad brottslighet och släktbaserade nätverk (så kallade klanstrukturer) försvåras av den polarisering som råder i det politiska samtalet runt frågor som rör brottslighet, invandring och integration. Det finns olika narrativ om vad som orsakat de problem med organiserad brottslighet som Sverige nu står inför, där vissa lägger tonvikten på misslyckad integration medan andra lyfter segregation, rasism och ojämlikhet som de drivande faktorerna bakom utvecklingen.

Den polariseringen i problembeskrivning – och förslag på åtgärder – märks också av lokalt. Bilden av vad som driver problem som ungdomsbrottslighet, segregation eller social oro i Umeå skiljer sig åt beroende på vem man talar med. Den polariseringen blev mycket tydlig i Studiefrämjandet rapport från 2021 – *Alla de här drömmarna* (Birkne et al 2021) – men också i den fördjupade medborgardialog om segregation som kommunen organiserade 2021-2023 (Umeå kommun 2022a).

Samtidigt som den offentliga debatten polariseras märks också ett allt tydligare ”vi-och-dom” mellan ungdomar från olika stadsdelar. Exempelvis uttrycker vissa ungdomar från Teg att de inte känner sig välkomna på Ålidhem, eller vissa unga från Ålidhem att de inte känner sig välkomna i centrum, Haga eller andra ”vita områden” (Umeå kommun 2022). Sådana klyftor är ett problem då de hotar det överbryggande sociala kapitalet (Eriksson 2009) som är av stor vikt för Umeås övergripande grad av tillit och social sammanhållning.

Det finns också indikationer att befintliga polariseringar förstärkts av kriget i Gaza, där olika samhällsgrupper tolkar händelseutvecklingen på vitt skilda sätt, och som förstärkt risken för hatbrott i Umeå. Även om polarisering är en annan fråga än brottslighet försvårar den utvecklingen av gemensamma insatser för att förebygga och motverka problem. Är alla parter inte ense om själva problembeskrivningen (exempelvis runt ungdomsbrottslighet) blir det mycket svårare att adressera problem ihop. Det är en stor utmaning eftersom samsyn och samverkan är A och O i ett effektivt brottsförebyggande arbete.

d. Växa till en storstad utan storstadens problem

Många av de utmaningar som Umeå står inför de kommande åren handlar om hur kommunen kan växa utan att tappa viktiga värden som rör den sociala hållbarheten.

Umeå har länge omfamnat tillväxt som något positivt, en central del av Umeås utvecklings- och positioneringsstrategi som kreativ innovationsstad. Bland Umeås övergripande mål handlar det första om att ”Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050”. Tillväxten är viktig för att attrahera rätt kompetens och kunna erbjuda medborgare en högkvalitativ välfärd för livets alla skeden.

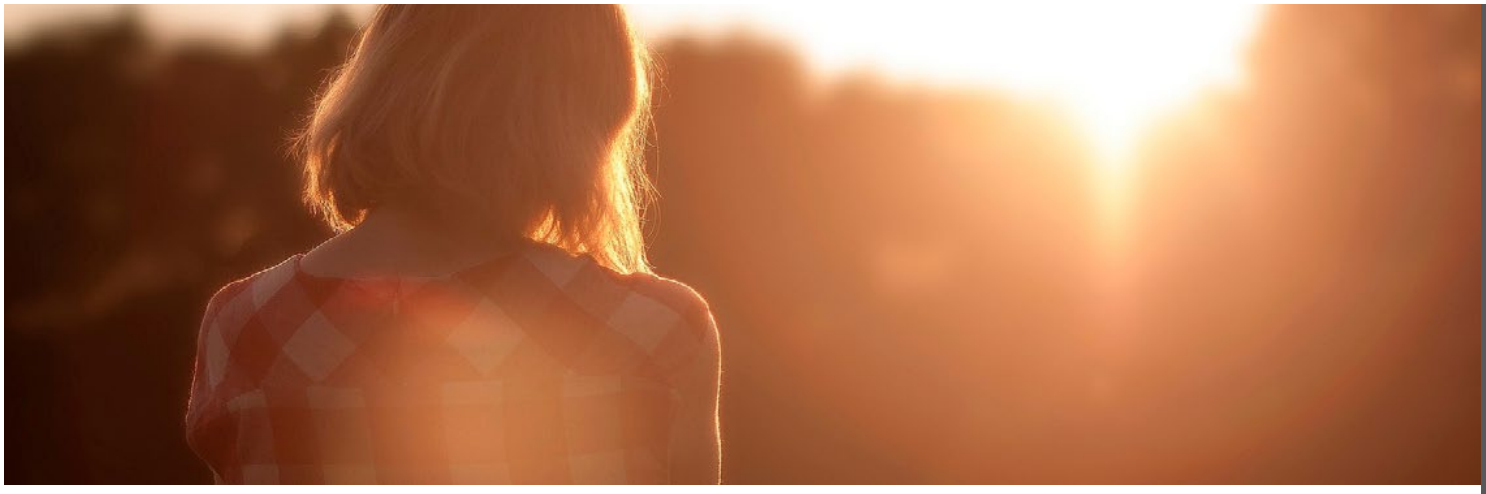
Figur 20. Tillväxt i Umeå

Källa: SCB

Utmaningen med tillväxt, ur ett brottsförebyggande perspektiv, är att inte ”tappa greppet” utan fortsätta skala upp de förebyggande insatserna så att de står i proportion till problembilden. Det rör många grundverksamheter, som skolan, socialtjänsten eller Umeå fritid – det måste fortsatt finnas tillräckligt många vuxna runt barn och unga för att kunna identifiera och förebygga problem i tid. Men tillväxten påverkar också andra aktörers förutsättningar, som polisen. De måste anpassa sitt arbete till en ökad befolkningsmängd. Även föreningslivet berörs, vars utbud måste matcha en förändrad efterfrågan. Det ställer i sin tur krav på stadsutvecklingen, eftersom det finns ett behov av att tillskapa fler ungdomsgårdar eller idrottsplaner även i stadsdelar som förtätas.

Att ställa om från en mellanstorstad till en storstad kommer innebära utmaningar. För att inte Umeås brottslighet ska förändras i negativ riktning måste såväl kommun som myndigheter agera i ett tidigt skede. Det handlar att under resans gång värna och bibehålla de sociala värden som har präglat Umeås utveckling.

I det brottsförebyggande arbetet är det viktigt att arbeta utifrån olika perspektiv – kortsiktigt och långsiktigt. Det är angeläget att följa brottsutvecklingen här och nu, som den syns i statistiken, för att snabbt kunna sätta in såväl motåtgärder som förebyggande åtgärder. Här är tidsperspektivet några år framåt. Men samtidigt är det viktigt att även lyfte blicken och beakta de utmaningar som ligger framför Umeå på sin tillväxtresa till 200 000 medborgare, och då är det ofta sådant om inte (än) syns i statistiken som kan vara särskilt angeläget att förebygga för att undvika allvarlig brottslighet på lång sikt.



3. Våldsbrott

Det förra kapitlet syftade till att ge en överblicksbild av hur Umeås brottslighet ser ut i stora drag. I den här delen går vi ner i skala och ser på hur nuläget och utvecklingen ser ut inom olika brottskategorier, utifrån den kvantitativa och kvalitativa information vi har att tillgå. Först ut är våldsbrott, som utgör huvuddelen av de brott som kallas "brott mot person", och som riktar in sig på människors fysiska och psykiska integritet.

A. Dödligt våld

a. Vad menas med dödligt våld?

Dödligt våld avser våld som orsakat någons död; i den kategorin ingår mord, dråp, barnadråp samt vållande till annans död. Både mord och dråp innebär ett uppsåt, men vid dråp finns omständigheter som gör att brottet bedöms som mindre grovt. För mer information se Brottsbalken 3 kap. 2 §. Dödligt våld utgör en mycket liten del av alla anmälda brott, men är ändå en viktig kategori att beakta eftersom det är allvarliga brott, som dessutom väcker starka känslor och får mycket utrymme såväl i media som i de lokala samtalen.

b. Omfattning och utveckling

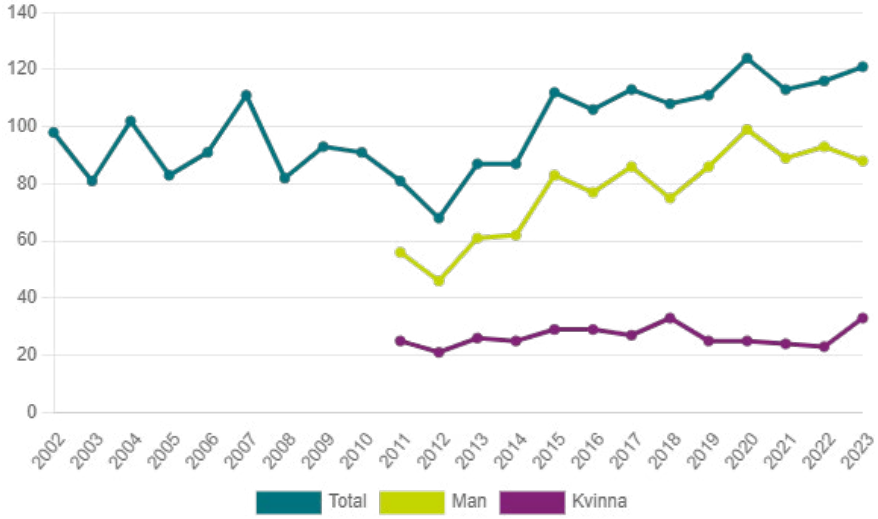
I. LÄGET NATIONELLT

Under flera decennier minskade det dödliga våldet i Sverige. Utvecklingen från och med 1990-talet präglades av en långsiktigt nedgående trend, i likhet med resten av Europa.

Från och med 2012 syns en ökning av konstaterade[1] fall av dödligt våld, men som till stor del kan härledas till befolkningsökningen. Gällande antal konstaterade fall av dödligt våld per invånare syns ingen större förändring mellan 2012 och 2022.

[1] När det gäller just dödligt våld är det viktigt att utgå ifrån Brås statistik om kontrollerade fall av dödligt våld och inte från anmälningsstatistiken eftersom sådana anmälningar innehåller många fall som sedan visar sig bero på olyckor, självmord eller naturliga förklaringar. Skillnaden mellan anmälda brott och konstaterade fall har dessutom ökat över tid. Därför redovisar Brå konstaterade fall varje år.

Figur 21. Konstaterade fall av dödligt våld i riket uppdelat på man och kvinna, antal



Källa: Brå

En skillnad mellan Sverige och andra nordiska länder är nivån på det dödliga skjutvapenvåldet. Där ligger Sverige, de senaste åren, mycket högre jämfört med andra nordiska länder, och även övriga länder i Europa. Den ökade dödligheten bland män, och i synnerhet unga män, kan direkt kopplas till Sveriges problem med dödligt skjutvapenvåld i kriminella miljöer (Brå 2021c).

II. LÄGET I UMEÅ

Konstaterat dödligt våld i polisregion Nord har varierat mellan två och elva fall sedan 2015. Under 2022 konstaterades 6 fall av dödligt våld.

I Umeå är även det årliga antalet fall av anmälda brott gällande fullbordat mord, dråp eller vållande till annans död relativt få.

Tabell 2. Fullbordat mord eller dråp i Umeå uppdelat efter kön, antal

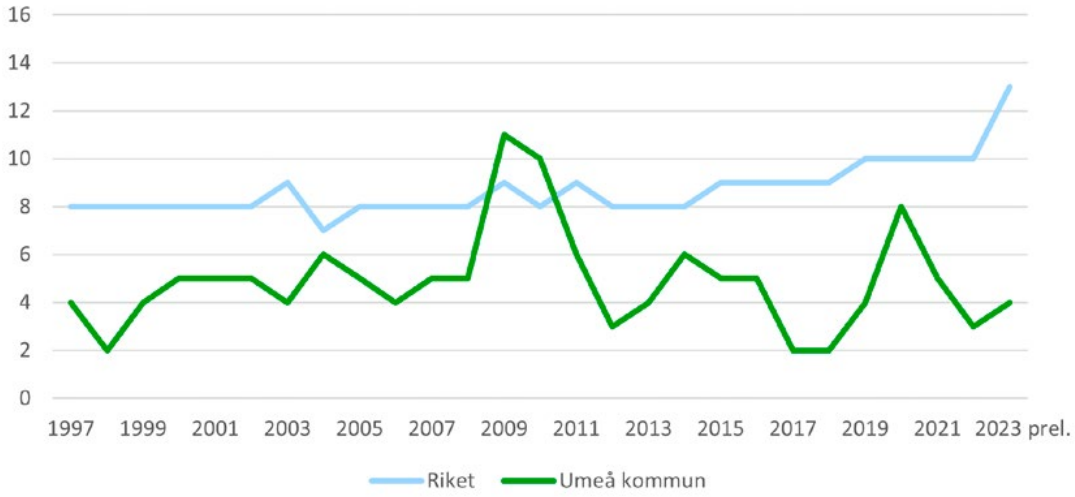
Kön	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
kvinna/flicka	1	3	0	0	0	3	3	0	0	1	1
man/pojke	1	1	1	1	0	3	4	2	0	0	1

Källa: Polismyndigheten

Det är viktigt att beakta att fallen ovan handlar om anmälda brott, inte konstaterade fall av dödligt våld. Det kan alltså dölja sig fall i siffrorna som under utredningens gång visade sig inte handla om dödligt våld.

Även anmälningar om försök till mord eller dråp ligger på en lägre nivå i Umeå jämfört med riket.

Figur 22. Försök till mord eller dråp, uppdelat efter Umeå och riket, anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

I statistiken för Umeås syns inte (än) någon ökning av dödligt våld mot unga män, kopplat till uppgörelser i kriminella miljöer, den sortens dödligt våld som driver upp den nationella statistiken. Från 2019 till 2022 skedde ingen skjutning i Umeå. Under 2023 däremot kan två händelser i Umeå härledas till uppgörelser i kriminella miljöer: dels den skjutning som ägde rum Öst på stan 17 april, kopplat till konflikten mellan Foxtrot- och Dalen-nätverken, dels det knivmord som ägde rum på Mariehem 8 oktober.

Ett annat uppmärksammat fall av dödligt våld i Umeå 2023 var mordet på en ung kvinna på Haga. Det hade ingen koppling till våld i kriminella miljöer, utan handlade om våld i nära relation. Skillnaden mellan mordet på Mariehem och det på Haga speglar ganska bra det nationella mönstret i det dödliga våldet, varmed män löper störst risk att mördas av andra män, medan det dödliga våldet mot kvinnor oftast kan kopplas till våld i nära relationer.

B. Misshandel

a. Vad menas med misshandel?

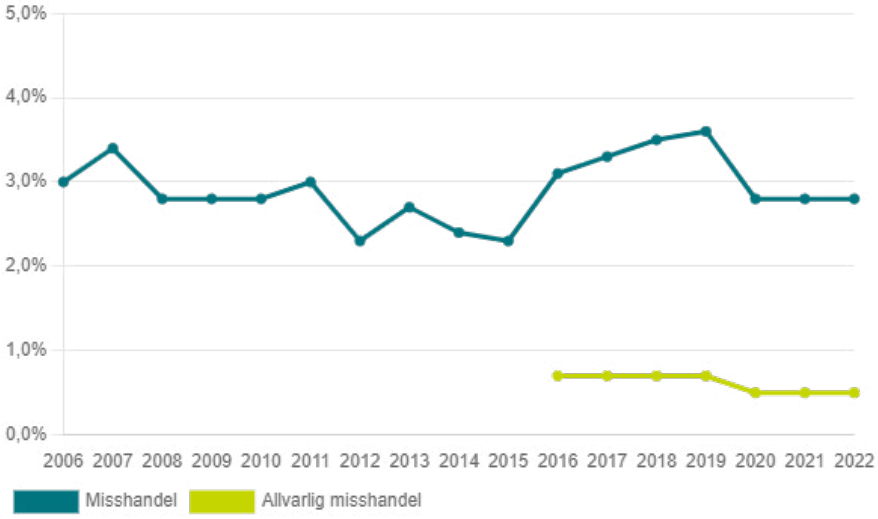
Med misshandel menas en handling där någon med avsikt tillfogar en annan person skada. Det kan vara kroppskador, smärta eller att någon försätter en annan person i vanmakt (Brottsbalken 3 kap 5 §).

b. Omfattning och utveckling

I. LÄGET NATIONELLT

Enligt nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2022 var det 2,8 procent av Sveriges befolkning, i åldern 16-84 år, som utsatts för misshandel. Statistiken visar att andelen över tid varierat mellan drygt 2 procent och cirka 3,5 procent.

Figur 23. Andel utsatt för misshandel i riket



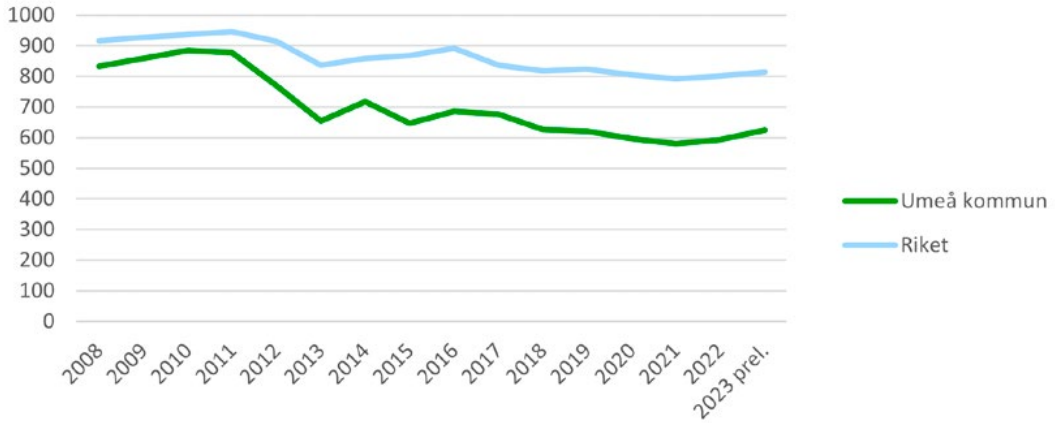
Källa: Nationella trygghetsundersökningen

II. LÄGET I UMEÅ

NTU-data från Umeå visar att 2 procent av befolkningen utsatts för misshandel 2021–2022.

Statistiken över anmälda misshandelsbrott i kommunen visar på en sakta nedgång över tid, med en liten ökning 2022–2023. Antalet anmälda fall av misshandel är lägre i Umeå jämfört med riket och nivån har även sjunkit mer i Umeå än för riket i stort.

Figur 24. Misshandel inklusive grov, anmälda brott Umeå och riket, per 100 000 invånare



Källa: Brå

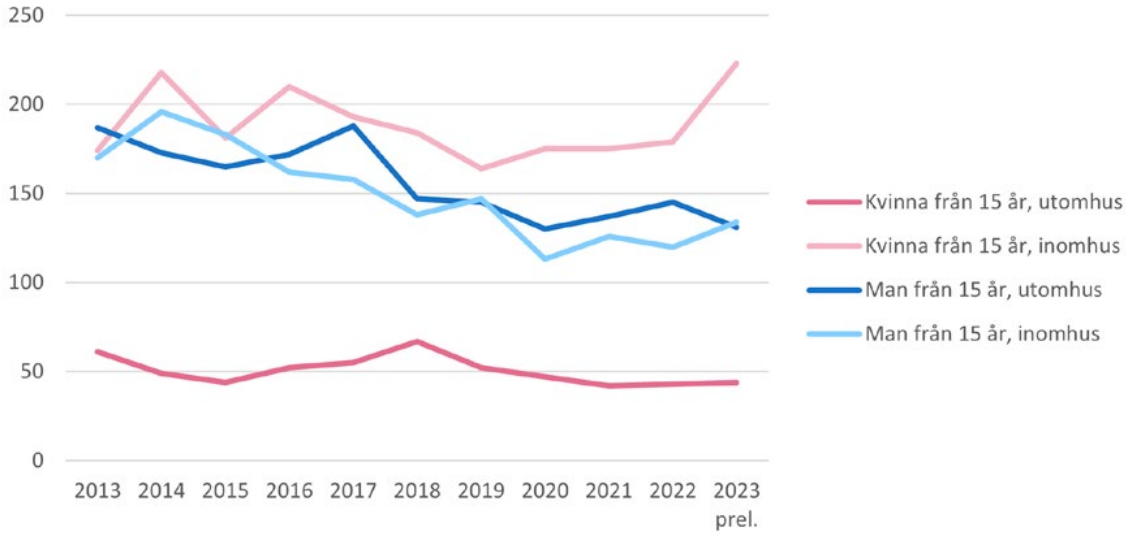
Gällande utvecklingen av anmälda brott för misshandel mot män och kvinnor framkommer det att utvecklingen skiljer sig åt. Män utsätts fortfarande i högre utsträckning än kvinnor – precis som i resten av landet. Men skillnaden har minskat. Nedgången i Umeå beror på ett minskat antal misshandelsbrott riktat mot pojkar och män, medan samma positiva utveckling inte syns när det gäller misshandel av kvinnor. Vad gäller misshandel mot kvinnor och flickor har antalet brott per 100 000 invånare legat runt 300 fall mellan 2008 och 2023.

Figur 25. Misshandel inklusive grov, anmälda brott uppdelat efter kön samt Umeå och riket, per 100 000 invånare

Källa: Brå

När det gäller skillnader mellan män och kvinnor framkommer det också ett tydligt mönster kring var brottet ägt rum, inomhus eller utomhus. Kvinnor utsätts i mycket högre grad inomhus, vilket tyder på en koppling med våld i nära relation, medan motsvarande siffror för män visar på en svag övervikt när det gäller misshandel utomhus. Där är mönstret i Umeå samma som för riket.

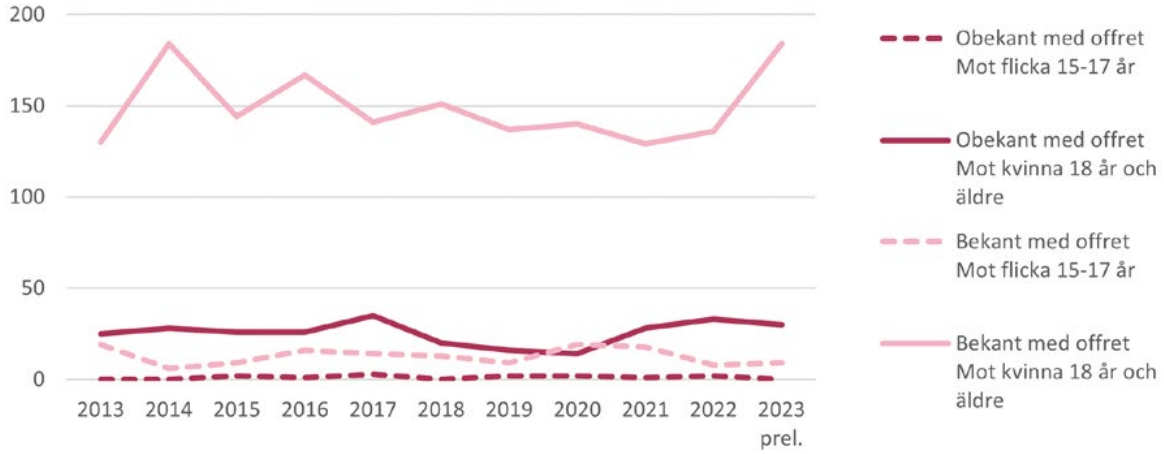
Figur 26. Misshandel inklusive grov i Umeå, anmälda brott uppdelat efter kön samt om brottet begåtts inomhus eller utomhus, per 100 000 invånare



Källa: Brå

När det gäller just misshandel mot kvinnor inomhus konstateras en kraftig ökning av antalen fall 2023. Ser vi närmare på vad som driver den ökningen är det tydligt att ökningen drivs av misshandel mot kvinnor av för dem bekanta gärningspersoner, vilket i de allra flesta fall handlar om partnervåld.

Figur 27. Misshandel av kvinna inomhus i Umeå, uppdelat efter ålder samt relation till gärningsperson, antal anmälda brott per 100 000 invånare



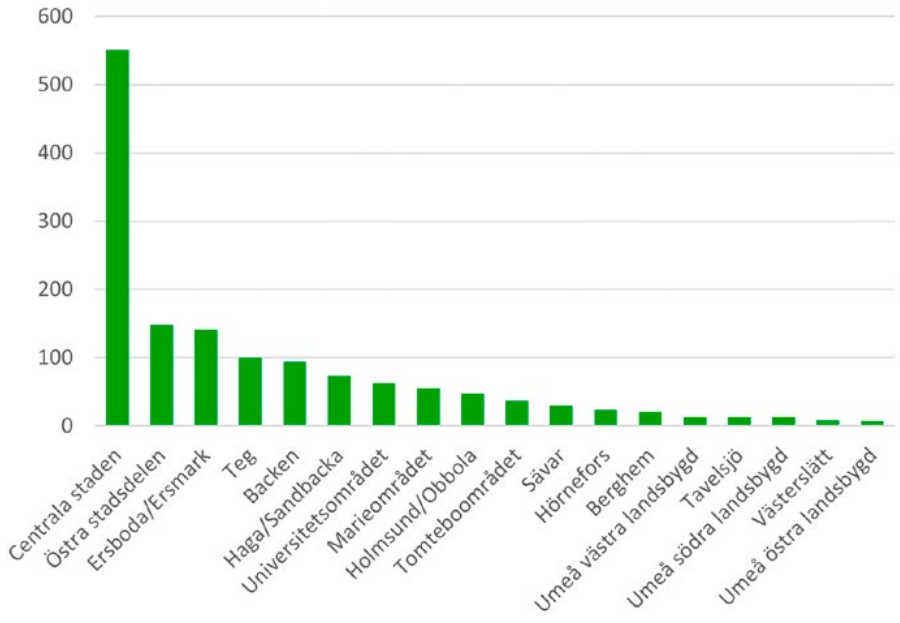
Källa: Brå

c. Geografisk fördelning

I diagrammet nedan visas antal anmälda våldsbrott i Umeå uppdelat på olika nyckelkodsområden (NYKO). Varje större nyckelkodsområde består av en sammanslagning av flera mindre områden. Exempelvis utgörs området ”Backen” av bostadsområden som Grisbacka, Umedalen och Backen med fler. ”Teg” är en sammanslagning av Röbäck, Böleäng och Söderslätt med fler. För mer information gällande respektive område se kartorna på Umeå kommuns hemsida NYKO Umeå.

Vad gäller platser och områden där våld äger rum finns det en tydlig koppling mellan våld och platser med mycket mänskliga flöden och många serveringsställen. Centrum sticker ut allra mest.

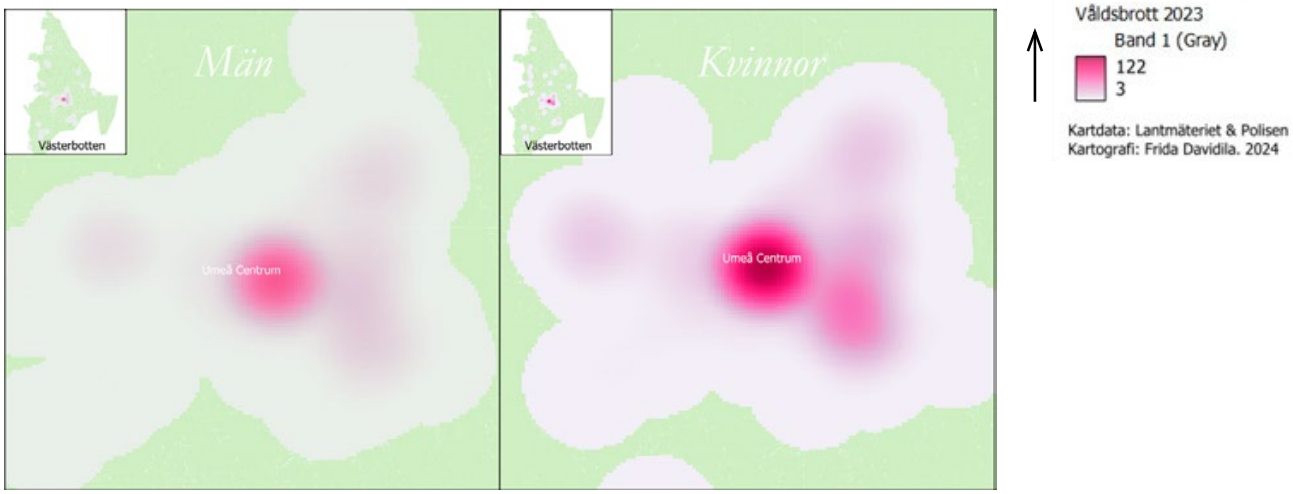
Figur 28. Våldsbrott uppdelat per område i Umeå 2022, antal



Källa: Polismyndigheten

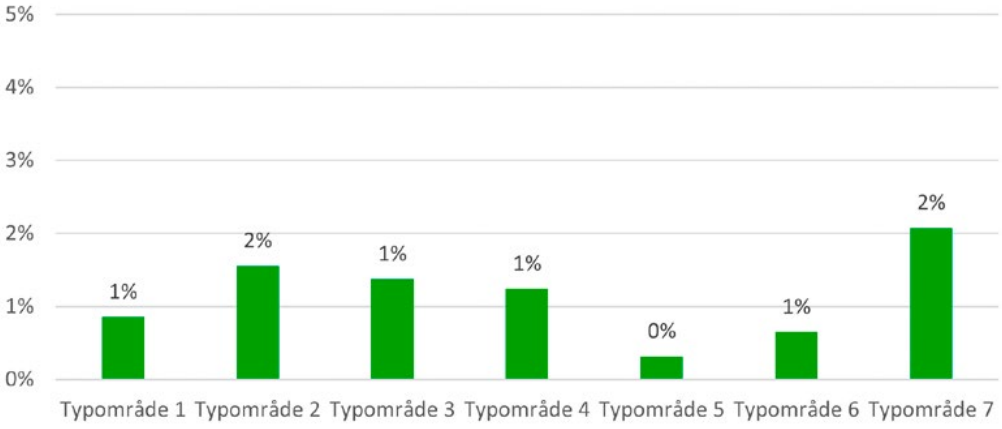
Särskiljer vi våld mot kvinnor och män syns gemensamma rumsliga mönster – men också skillnader. Flest kvinnor och män utsätts i de centrala stadsdelarna, men den rumsliga koncentrationen är tydligare för män än för kvinnor, där utsattheten inte avtar lika tydligt med avstånd från centrum.

Karta 2. Värmekarta på våldsbrotten i Umeå kommun, uppdelat enligt målsägandens kön



Även socioekonomi och ålder kan spela in när det gäller utsatthet för våld. I folkhälsoenkäten *Jämlika liv* ser vi exempelvis att en högre andel utsatts för våld i typområde 7 än i typområde 1. (Umeå kommun 2020a). För att se vilka områden i Umeå som typområdena motsvarar, se bilaga 3.

Figur 29. Har du blivit utsatt för fysiskt våld under de senaste 12 månaderna? Andel som svarar ja.



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

Även nationellt syns en koppling mellan utsatthet för misshandel och socioekonomiska skillnader. Data från 2022 visar att risken att utsättas för misshandel var dubbelt så stor i socioekonomiskt blandade områden eller i områden med socioekonomiska utmaningar som i områden med goda socioekonomiska förutsättningar (Brå 2023d).

d. Ökat våld mellan unga

I en intervju med poliser bekräftade de bilden att antalet fall av misshandel minskat i Umeå över tid vad gäller våld utomhus i den offentliga miljön. Minskningen kan kopplas till samhälleliga förändringar när det gäller tolerans för fysiskt våld, men också användning av alkohol. Unga idag dricker inte på samma sätt och i samma utsträckning som för tio år sedan (se avsnittet Alkohol). De poliser vi pratade med påpekade också att polisen arbetat aktivt med våld i krogmiljön, vilket kan ha påverkat.

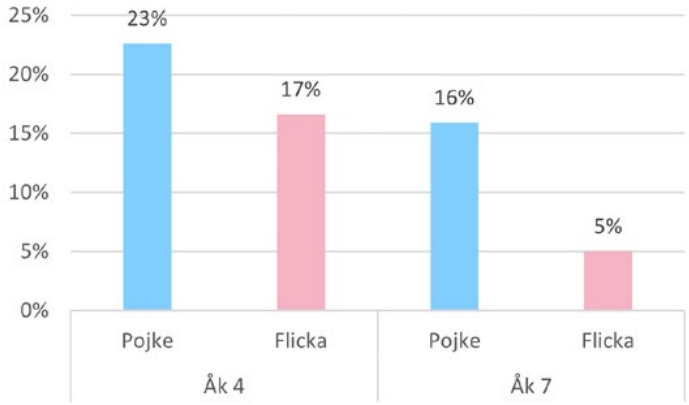
Även om det krogrelaterade våldet i offentlig miljö minskar ser polisen en ökning av andra typer av våld, kopplat till ungdomar. Bland de ungdomar som ofta hänger i centrum på dagtid, antingen för att de inte är i skolan, eller för att de mellanlandar där innan de tar bussen hem, sker det konflikter som inte sällan leder till fysiskt våld. Ibland handlar det om spontana slagsmål, men det förekommer även att våldet är planerat. Exempelvis att någon lockas till en viss plats (som ett parkeringsgarage), eller att unga stämmer möte för att slåss. Det kan handla om ganska grovt våld, ofta med inslag av förnedring. Mörkertalet är även stort vad gäller dessa incidenter. Relativt mycket kommer till polisens kännedom för att händelser fångas på övervakningskameror eller för att polisen hittar filmer vid genomgång av beslagtagna mobiltelefoner.

Nationella siffror bekräftar att unga är de som har störst risk att utsättas för våld. Enligt NTU var andelen utsatta dubbelt så stor i kategorin 16–19 år som i kategorin 35–44 år (Brå 2023d). Andelen som utsätts fortsätter minska med stigande ålder.

I Umeå vittnar ungdomspoliserna även om att våld förekommer elever emellan i skolorna. Inte sällan sker det i korridorer, även om vuxna är närvarande, något de menar är en ny utveckling eftersom vuxen närvaro brukade ha en mer avskräckande effekt. Det handlar inte uteslutande om killar, utan även om tjejer som ger sig på varandra i skolmiljön.

Att skolan är en vanlig brottsplats, inte minst när det gäller våld, bekräftas av såväl nationell som lokal statistik. Skolan är enligt Brå den vanligaste platsen där unga utsätts för våld. I Umeå visar statistik från Elevhälsan att 2023 utsattes över 20 procent av pojkarna och över 15 procent av flickorna i årskurs 4 för våld.

Figur 30. Har du någonsin blivit utsatt för våld på skoltid? Andel som svarat ja. Läsåret 2022–2023



Källa: Umeå kommun, Elevhälsan

Polisens kvalitativa observationer och data från Elevhälsan pekar åt samma håll, det vill säga att det finns problem kopplade till våld mellan unga, inte minst i skolmiljön. Här finns det ett behov att ett förstärkt förebyggande arbetet.

C. Våld i nära relation

a. Vad menas med våld i nära relation?

Våld i nära relation avser våld som utövas inom ramen för en relation där offret har starka känslomässiga band till förövaren. Det kan vara fysiskt våld, men också psykiskt, ekonomiskt, materiellt eller latent – det vanligaste är en kombination av olika våldstyper. Våld i nära relation är alltså en kategori som samlar olika typer av brottsliga handlingar, exempelvis misshandel, olaga hot eller skadegörelse, men den gemensamma nämnaren är att de utförs av en för offret närstående person, och att de tar plats i ett bredare mönster av våld och kontroll. I de flesta – men inte alla – fall utövas våldet inom ramen för en parrelation.

b. Omfattning och utveckling

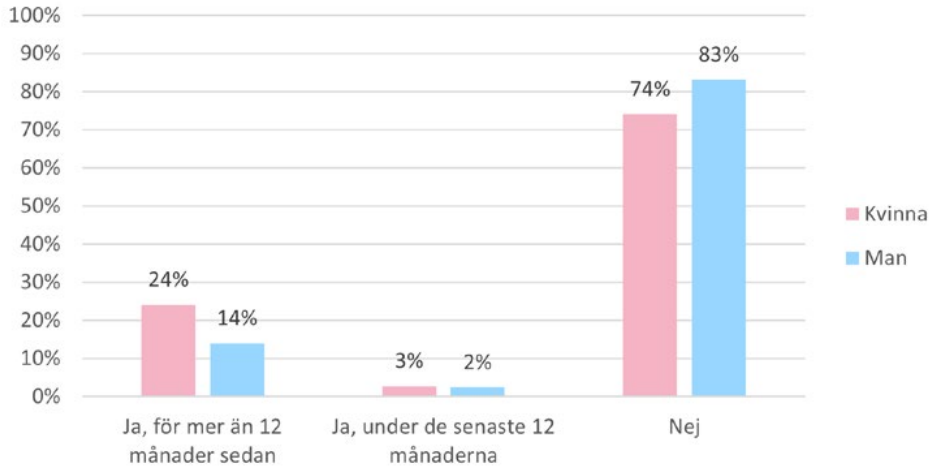
I. LÄGET NATIONELLT

Brå har inte gjort någon djupgående kartläggning av våld i nära relation sedan 2014, men då visade siffrorna på en jämn fördelningen av utsattheten. 6,8 procent av kvinnorna och 6,2 procent av männen angav att de utsatts för psykiskt våld, och 2,2 procent av kvinnorna och 2,0 procent av männen att de utsatts för fysiskt våld (Brå 2014).

II. LÄGET I UMEÅ

I folkhälsoundersökningen *Jämlika liv* ställdes frågan ”Har du någon gång blivit utsatt för psykiska övergrepp? Tex trakasserad, hotad, fått saker förstörda, inte fått någon insyn i ekonomin eller annat?” Även om kopplingen till våld i nära relation inte är uttalad, och frågan kan ha fångat upp övergrepp som skett i andra relationer, är det ändå troligt att många av de som svarat ja utsatts inom ramen för en nära relation. Bland kvinnor svarade 3 procent att de utsatts det senaste året, och 24 procent att de utsatts för mer än 12 månader sen. Bland män var motsvarande siffror 2 procent och 14 procent.

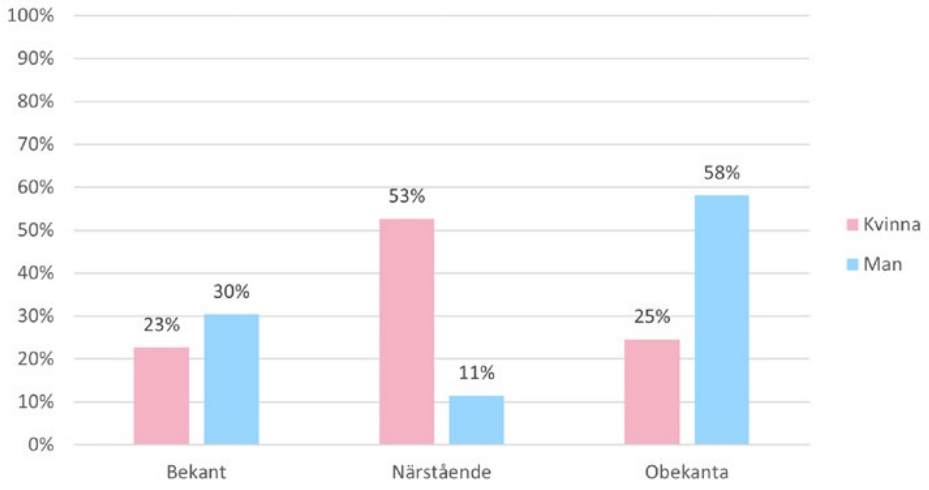
Figur 31. Har du någon gång blivit utsatt för psykiska övergrepp? Tex. Trakasserad, hotad, fått saker förstörda, inte fått någon insyn i ekonomin eller annat? Efter kön



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

Såväl män som kvinnor utsätts alltså för våld i nära relation, i synnerhet när det gäller psykiskt och ekonomiskt våld. Men det finns en skillnad mellan män och kvinnor när det gäller det fysiska våldet. Som vi såg i analysen av misshandel ovan är män oftare utsatta för misshandel av obekanta, medan majoriteten av misshandelsfallen mot kvinnor sker inomhus, av för dem bekanta gärningspersoner. Vilken sorts bekanta gärningspersoner det handlar om blir tydligt i polisens data över misstänkta gärningspersoner, det är främst ”närstående”, det vill säga det medlemmar av den egna familjen. För män ser mönstret omvänt ut – där är det i större utsträckning obekanta eller bekanta som utöver våldet, inte närstående.

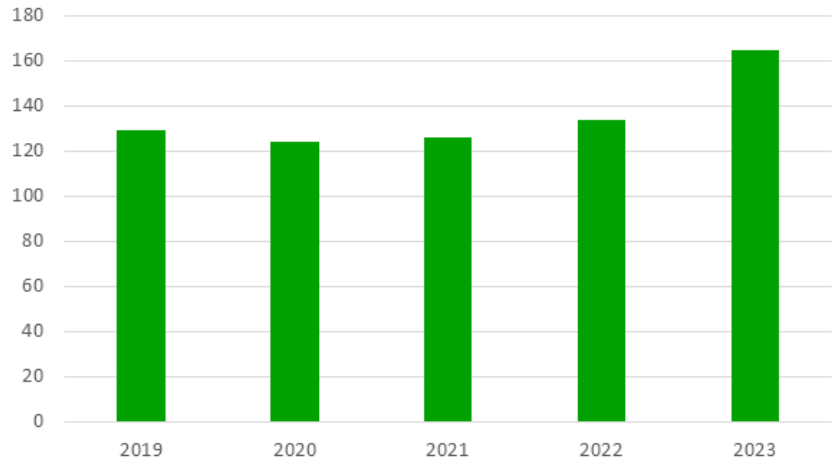
Figur 32. Misshandel i Umeå, målsägandes relation till gärningsperson 2022, andelar



Källa: Polismyndigheten

På grund av det stora mörkertalet och att ”våld i nära relation” inte är en brottsrubricering är det svårt att uttala sig med säkerhet om hur utvecklingen ser ut. De mest extrema fallen är lättare att identifiera – 2022 mördades exempelvis 10 kvinnor i Sverige inom ramen för en nära relation. Antalet anmälda fall av misshandel mot kvinnor inomhus har också ökat i Umeå. För misshandel av kvinnor där det är en närstående som misstänks, inte en bekant, syns även där en viss ökning av antalet anmälda fall.

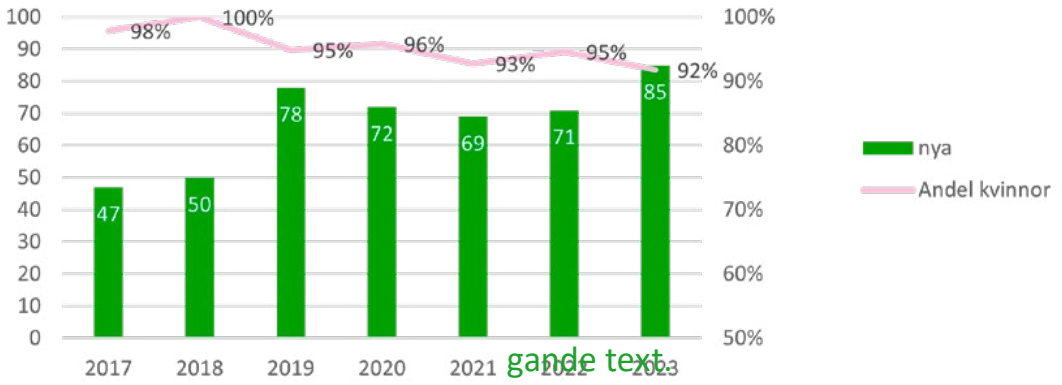
Figur 33. Kvinnor utsatta för misshandel i Umeå, utsatt av närstående, antal



Källa: Polismyndigheten

Det är dock viktigt att beakta att utvecklingen av misshandelsvåldet mot kvinnor ger en indikation på utvecklingen, men inte är att beakta som ett mått på "allt" våld i nära relation. Det fysiska våldet är bara toppen på ett mycket större isberg. De yrkesverksamma vi pratat med delar uppfattningen om att våld i nära relation inte verkar minska. Antalet anmälningar till socialtjänsten gällande våld i nära relation visar också en långsiktigt ökande trend.

Figur 34. Aktualiserade ärenden hos socialtjänsten i Umeå gällande våld i nära relation. Antal nya ärenden samt andelen kvinnor



Källa: Umeå kommun, Socialtjänsten

Även Centrum mot våld (CMV) vittnar om ett ökat antal ärenden sedan pandemin: "Vi har ett ökat tryck. Jag vet inte om våldet ökat eller om det är medvetenheten som ökar. Det är jättesvårt att säga, men kön är lång och svårjobbad. Det innebär att våra prioriteringar verkligen har ställts på sin spets".

Det är svårt att avgöra om ökningen av antalet ärenden beror på en ökad mängd våld, eller en större benägenhet att söka hjälp. Personal på CMV beskriver att det finns en större medvetenhet kring våld i nära relationer, och att trösklarna för att prata om sin utsatthet sänkts. De ser detta som en positiv utveckling.

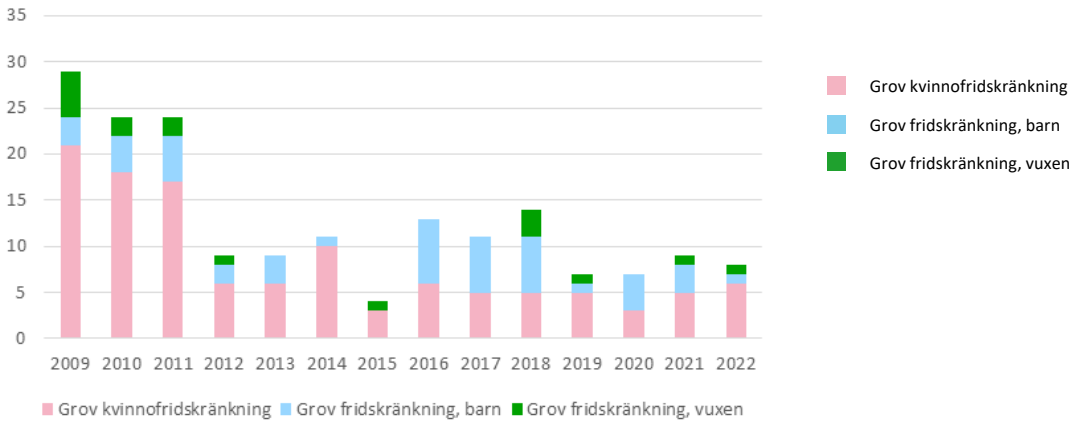
De anställda på CMV beskriver dock att trösklarna för att söka hjälp är högre för män. Mycket av den stödstruktur som finns är anpassad utifrån kvinnors identitet och behov – exempelvis tjej- och kvinnojourer – medan motsvarande lösningar inte finns för män. Sen kan det också vara svårare att som man söka hjälp på grund av rådande könsnormer. Det kan kännas mer skamfyllt för män att utsättas för våld. Det i sin tur kanske innebär att fler män drar sig för att berätta vad de utsätts för, eller att ens identifiera deras utsatthet som "våld". Det finns också en oro över att inte bli trodd – CMV berättar om män som tar emot slag men avstår från att slå tillbaka eftersom de är rädda att alla misstankar då skulle riktas mot dem som våldsutövare.

c. Eftervåld

Det är lätt att tro att våld i nära relation upphör i samband med att våldet anmäls och relationen avslutas. Men realiteten är att så gott som alla personer som utsatts för våld i nära relation också utsätts för eftervåld – det vill säga för våld som uppstår efter att relationen tagit slut. Det är särskilt sant för de som har gemensamma barn med sin förövare. Centrum mot våld vittnar om att eftervåld är ett stort problem.

För att i större utsträckning kunna fånga upp eftervåldet och straffa förövarna introduceras 1998 brottet fridsbrott i Brottsbalken. Är det grova fridsbrottet riktat mot en kvinna rubriceras det som grov kvinnofridskränkning. Men även om personer lagförts för grov fridskränkning framkommer det att antalet anmälningar följer en minskande trend nationellt. En utveckling som enligt Brå snarare pekar på hur svårt det är att stärka att fridsbrott har skett, snarare än ett minskat problem med eftervåld.

Figur 35. Fridskränkning i Umeå uppdelat efter barn, vuxen och kvinnofridskränkning, anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

d. Barn och våld i nära relation

Hur ser problembilden ut när det gäller våld mot barn i nära relation?

I. BARN SOM UTSÄTTS FÖR VÅLD

På nationell nivå visar utredningen *En uppväxt fri från våld* visar att en betydande andel av alla barn utsätts för våld under barndomen, vid enstaka eller upprepade tillfällen och med varierande allvarlighetsgrad (SOU 2022:70). Den allra vanligaste arenan för att utsättas är i hemmet, och problembilden är i första hand våld från föräldrar.

Mörkertalet är stort, men den utsatthet som fångas upp i polisens data eller NTU ger en indikation av vad minimininivån ligger på. 2021 utgjorde misshandel mot barn 30 procent av alla anmälda fall av misshandel. I en djupgående kartläggning från 2016 med elever från årskurs 9 och andra året på gymnasiet, som forskare gjorde på uppdrag av Stiftelsen Allmänna Barnhuset, visade sig 24 procent av barnen någon gång blivit utsatt för fysiskt våld av en vuxen (Jernbro och Janson 2017). Utredningen visar också att vuxna i allt för låg grad har frågat barn om våld eller på annat sätt försökt fånga upp, förhindra och förebygga våld mot barn.

I Umeå har antalet aktualiseringar hos socialtjänsten gällande barn som upplevt eller utsatts för våld ökat för varje år mellan 2018 och 2022.

Tabell 3. Aktualiseringar och utredningar gällande våldsärenden hos socialtjänsten i Umeå. Barn som själva är utsatta eller har upplevt våld i sin närhet

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal anmälningar, 0–20 år	370	353	506	556	582	579	640
Andel anmälningar, 0–20 år	12%	11%	17%	15%	13%	12%	13%
Andel anmälningar som leder till utredning	67%	83%	87%	83%	68%	75%	72%

Källa: Umeå kommun, Socialtjänsten

Det är svårt att säga i vilken utsträckning det ökade antalet aktualiseringar beskriver en ökad våldsutsatthet bland barn, och i vilken utsträckning ökningen består av att fler anmäler sin oro. Enligt socialtjänsten är den stora ökningen dock troligen en kombination av både ökad utsatthet och ökad anmälningsbenägenhet.

När det gäller våld mot barn ser Barnahus ett minskat inflöde av ärenden som enligt dem inte motsvarar någon minskande trend när det gäller det faktiska våldet. Barnahus och socialtjänsten håller tillsammans på att utreda vad detta kan bero på.

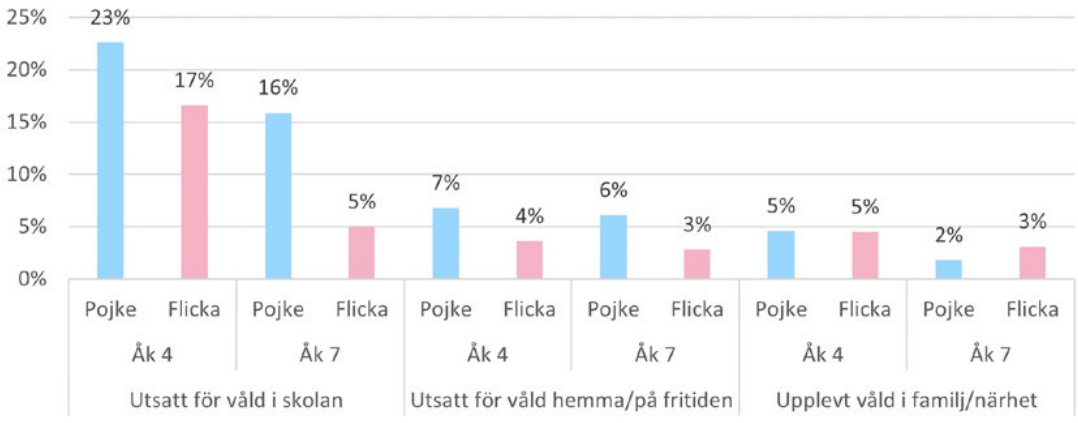
Tabell 4. Ärenden hos Barnahus i Umeå

	2019	2020	2021	2022	2023
Antal ärenden	83	96	88	119	92

Källa: Umeå kommun, Barnahus

Elevhälsan frågar barn i skolan om deras upplevda våldsutsatthet vid tre tillfällen under skolgången. Under läsåret 2022-2023 svarade 7 procent av pojkarna i årskurs 4 och 6 procent av pojkarna i årskurs 7 att de varit utsatta för våld i hemmet eller på fritiden. Motsvarande andel bland flickorna var 4 procent för årskurs 4 och 3 procent för årskurs 7.

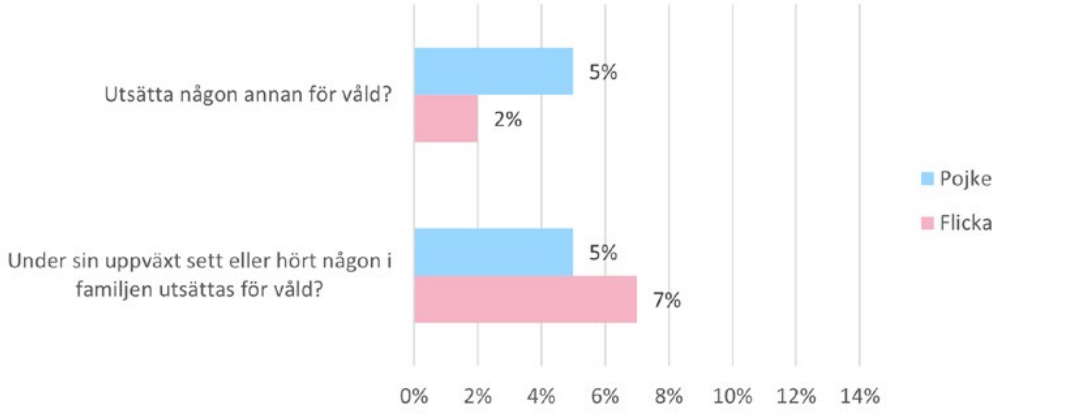
Figur 36. Har du någonsin blivit utsatt för våld? Andel som svarat ja, läsåret 2022–2023



Källa: Umeå kommun, Elevhälsan

Det allra vanligaste är dock att barnen upplevt våld i skolan. Hela 23 procent av pojkarna och 17 procent av flickorna i årskurs 4 har blivit utsatta för våld i den arenan.

Figur 37. Andel som svarat ja på frågor om våld, gymnasiet årskurs 1, läsåret 2022–2023



Källa: Umeå kommun, Elevhälsan

Att fånga upp våld mot barn tidigt och ta det på allvar är viktigt i ett förebyggande perspektiv. I första hand för att våldet får omfattande negativa konsekvenser för de utsatta barnen, såväl på det fysiska som det psykiska planet. Enligt Socialstyrelsen leder våld mot barn till allvarliga hälsokonsekvenser: dödliga skador, funktionsnedsättningar till följd av skador, sexuellt överförbara sjukdomar eller försämrad kognitiv förmåga. Våldet får också psykiska konsekvenser: känslor av övergivenhet och osäkerhet, anknytningssvårigheter, traumatisering, oro och svag självkänsla (Socialstyrelsen 2023). I förlängningen innebär också våldsutsatthet en större risk för att själv bli våldsutövare.

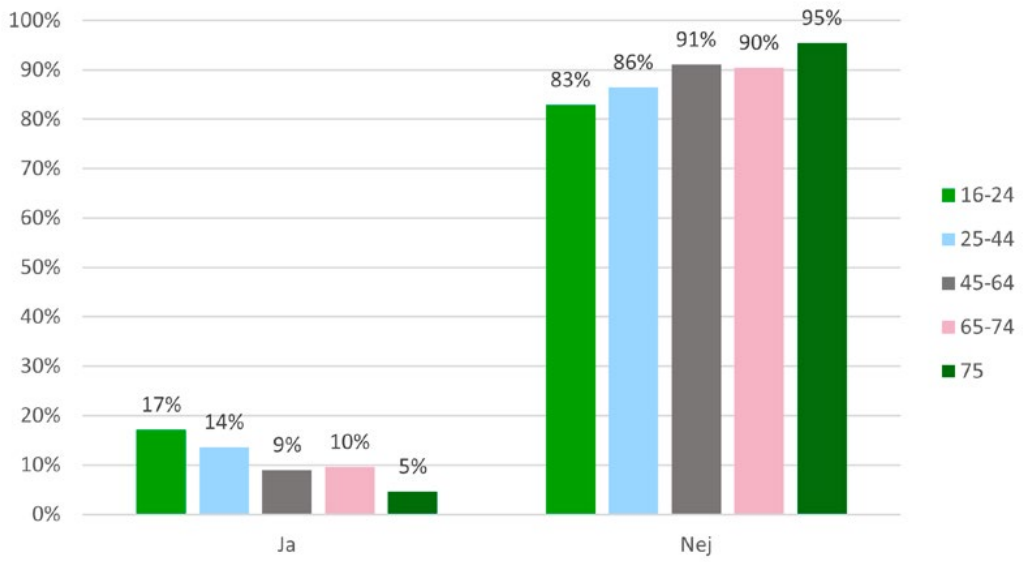
II. GROV FRIDSKRÄNKNING MOT BARN OCH BARNFRIDSBROTT

Grov fridskränkning mot barn har varit straffbart sedan 1998, men även här har antalet anmälningar nationellt varit få i proportion till problembilden. Brås analys av fallen har visat att målsägande ofta är mellan 7-12 år, alltså ännu mycket beroende av sina föräldrar, men med förmåga att formulera för vuxna i skolan vad de utsätts för hemma. I 60 procent av ärendena utsätts flera syskon. I en femtedel av fallen är även mamman målsägande i ett parallellt ärende om grov kvinnofridskränkning. I 95 procent av fallen förekommer misshandel - även här "räcker" inte lindrigare våld för att uppnå beviskraven i lagen. Trots det är det nationellt sett bara 12 procent av anmälningarna som leder till åtal, och endast en tredjedel av åtalen som leder till fällande dom (Brå 2023g).

Sedan 2021 har också rubriceringen barnfridsbrott introducerats, för att göra det straffbart att låta barn bevittna våld. En förändring som motiverades utifrån den psykiska skada barn utsätts för när de bevittnar våld och vikten av att betrakta dem som brottsoffer för att kunna tillhandahålla bättre stöd (SOU 2019:32).

Även i Umeå är antalet fall av grov fridskränkning mot barn och barnfridsbrott få. I Umeå anmäldes 15 fall av barnfridsbrott 2021 och 67 fall 2022. Det är nog att betrakta som en nedre gräns av antalet utsatta barn snarare än ett mått som visar hela omfattningen. Som jämförelse framkommer det i *Jämlika liv* att 17 procent av alla i åldersgruppen 16–24 år bevittnat våld mellan familjemedlemmar.

Figur 38. Har du någon gång bevittnat våld mellan familjemedlemmar? Efter ålder



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

III. VÅLD I UNGAS NÄRA RELATIONER

På senare år har även vålds i ungas nära relationer uppmärksammats som ett angeläget problem. De undersökningar som finns visar att nationellt utsätts unga i ännu högre grad än äldre personer (Brå 2021). I en av undersökningarna svarade 45,5 procent av flickorna och 34 procent av pojkarna i åldern 15–19 år att de varit utsatta för psykiskt våld ansikte mot ansikte, och 56 procent av flickorna och 42 procent av pojkarna att de utsatts för psykiskt våld digitalt. När det gäller fysiskt våld hade 19,5 procent av flickorna och 13 procent av pojkarna utsatts (Korkmaz et al 2022).

Våldet får också större effekter, bland annat för att det sker i en viktig period av personligt identitetsskapande och att det påverkar synen på vad en ”normal” relation förväntas vara. Samtidigt är stödinfrastrukturen inte lika utbyggd, och det relationsvåld som sker i yngre åldrar avfärdas lätt som mindre allvarligt. Även om det dödliga partnervåldet mot kvinnor överlag har minskat de senaste 20 åren ligger det dödliga partnervåldet mot kvinnor yngre än 25 kvar på oförändrade nivåer (Caman och Skott 2023).

D. Sexualbrott

a. Vad menas med sexualbrott?

Sexualbrott är en bred kategori som samlar brott där en person utsatts för sexuella handlingar mot sin vilja. Det som ingår är bland annat:

- våldtäkt
- sexuella övergrepp (sexuella handlingar som inte är samlag)
- sexuellt ofredande (exempelvis sexuell beröring av barn, fysiska eller verbala sexuella kränkningar, blottning)
- utnyttjande av barn (exempelvis genom köp av sexuell handling eller sexuell posering)
- koppleri och köp av sexuell tjänst

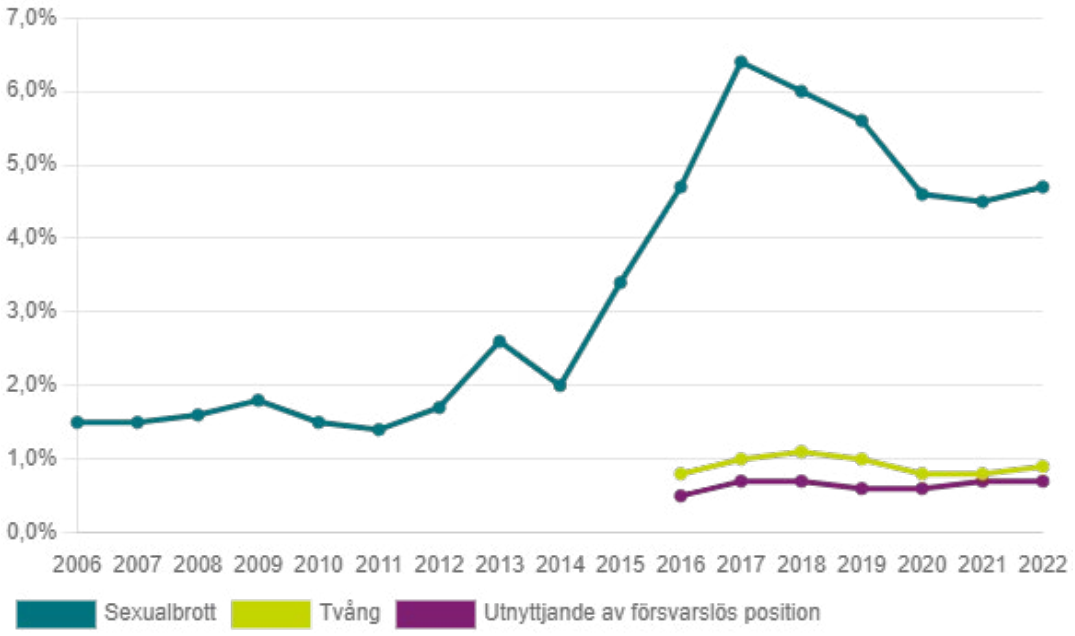
Ett sexualbrott måste inte nödvändigtvis innebära ett fysiskt möte utan kan även ske digitalt.

b. Omfattning och utveckling

I. LÄGET NATIONELLT

I den Nationella Trygghetsundersökningen (NTU) angav 4,7 procent av de svarande att de hade utsatts för sexualbrott under 2022. Bland kvinnor var andelen 7,8 procent och bland män 1,2 procent. Fram till 2017 ökade utsattheten år för år, sen dess är trenden sakta minskande. Eftersom det handlar om en känslig brottslighet kan den reella utsattheten vara högre.

Figur 39. Andel som utsatts för sexualbrott i riket



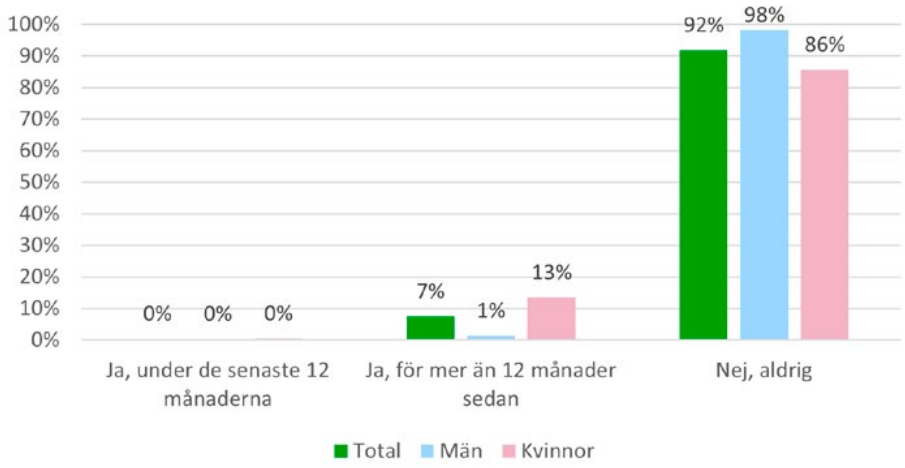
Källa: Nationella trygghetsundersökningen

II. LÄGET I UMEÅ

I Umeå uppgav 6,6 procent av de svarande i NTU att de utsatts för sexualbrott 2022. Det är en minskning sedan 2016, när nivån låg på 7,7 procent, men nivån på den självrapporterade utsattheten i Umeå är alltså högre än riksgenomsnittet.

När det gäller de grövre sexualbrotten, med inslag av våld och tvång, visar folkhälsoenkäten *Jämlika liv* att väldigt få personer uppger att de utsatts för sexuellt våld eller tvång under de senaste 12 månaderna. Därutöver svarar 13 procent av kvinnorna och 1 procent av männen att de har utsatts, men för mer än 12 månader sedan.

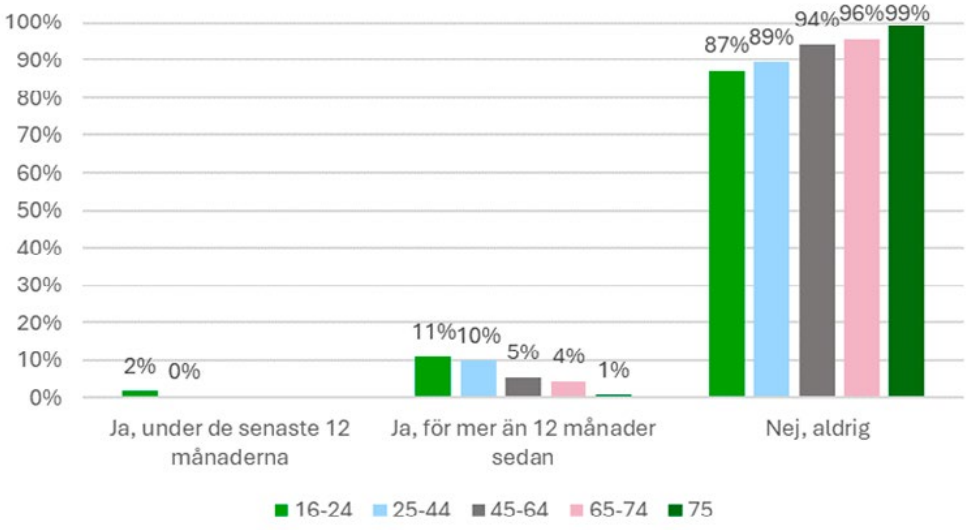
Figur 40. Har du någon gång blivit utsatt för någon form av sexuellt våld eller tvång? Efter kön



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

Andelen som utsätts är störst i de yngsta ålderskategorierna. Samma mönster märks också nationellt.

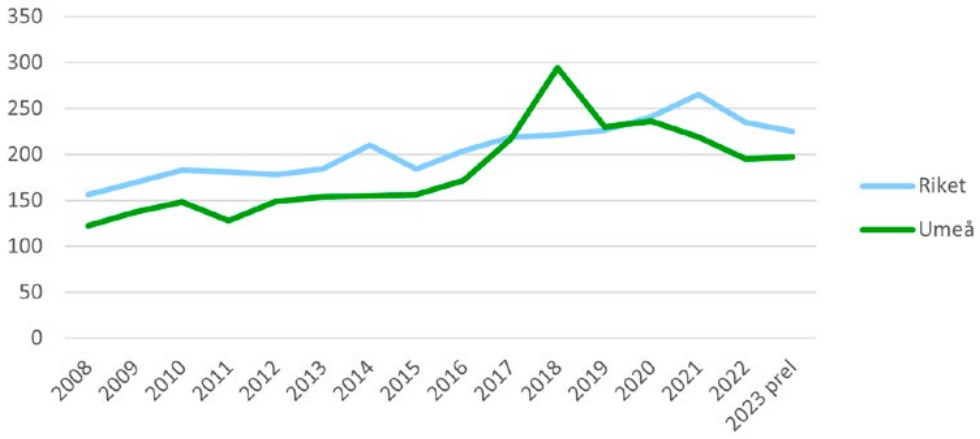
Figur 41. Har du någon gång blivit utsatt för någon form av sexuellt våld eller tvång? Efter ålder



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

Gällande antalet anmälda sexualbrott per 100 000 invånare har utvecklingen i Umeå i stort följt den för riket, utom en plötslig uppgång 2017–2018.

Figur 42. Sexualbrott uppdelat efter Umeå och riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare

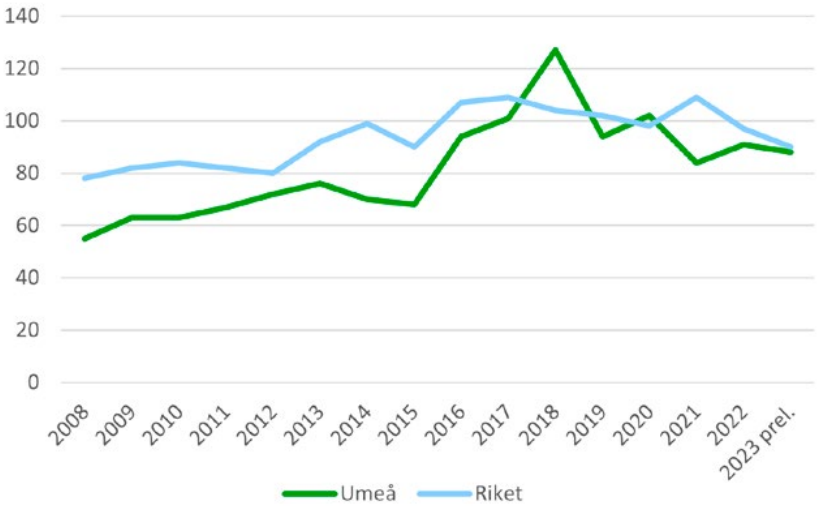


Källa: Brå

Vad den skarpa ökningen 2017–2018 kan bero på är svårt att veta. Den sammanfaller till stor del med #MeToo rörelsen som skapade en stor debatt kring sexuellt våld mot kvinnor och kan ha bidragit till en normförskjutning i det som ansågs som sexuellt ofredande, eller påverkat anmälningsbenägenheten när det gäller sexualbrott. Men samtidigt syns ökningen redan från 2016, alltså innan #MeToo.

Vid en närmare granskning framkommer det att uppgången 2017–2018 drevs av en ökning av antalet anmälda brott gällande sexuellt ofredande (se nedan).

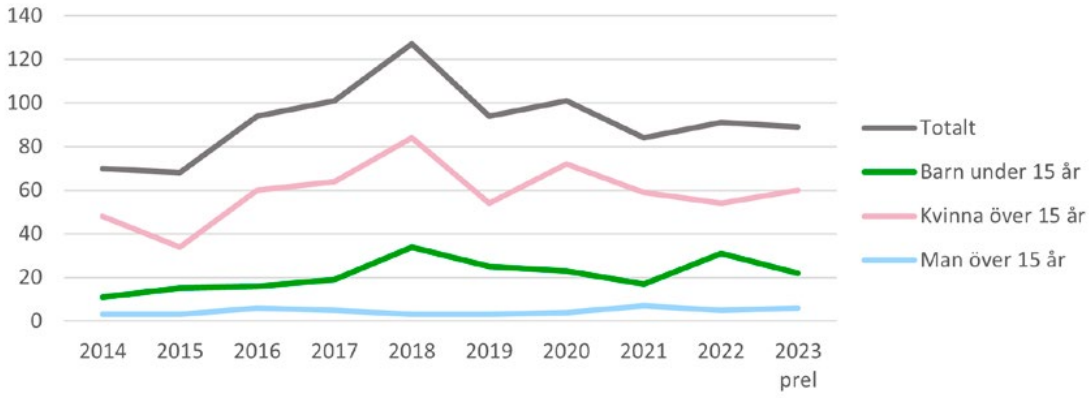
Figur 43. Sexuellt ofredande uppdelat efter Umeå och riket, anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Det är i första hand kvinnor och tjejer över 15 år som polisanmäler sexuellt ofredande.

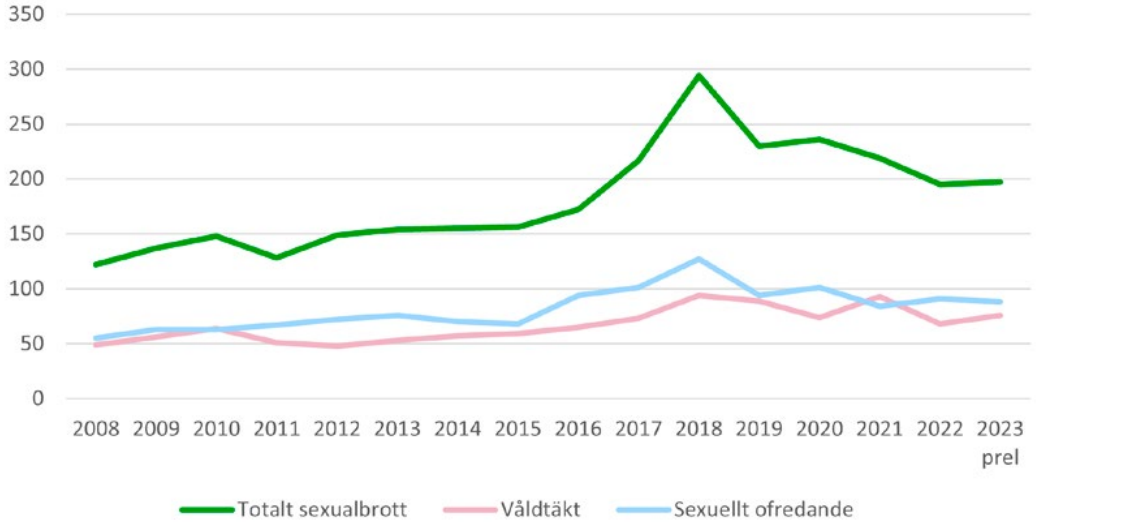
Figur 44. Sexuellt ofredande i Umeå, uppdelat efter ålder och kön, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

De mest vanligt förekommande sexualbrotten som anmäls är just sexuella ofredanden, följt av våldtäkt. Den totala utvecklingen av antalet anmälda sexualbrott styrs således till stor del av antalet inkomna anmälningar gällande dessa brott.

Figur 45. Sexualbrott i Umeå, uppdelat efter brottskategori, antal anmälda brott per 100 000 invånare

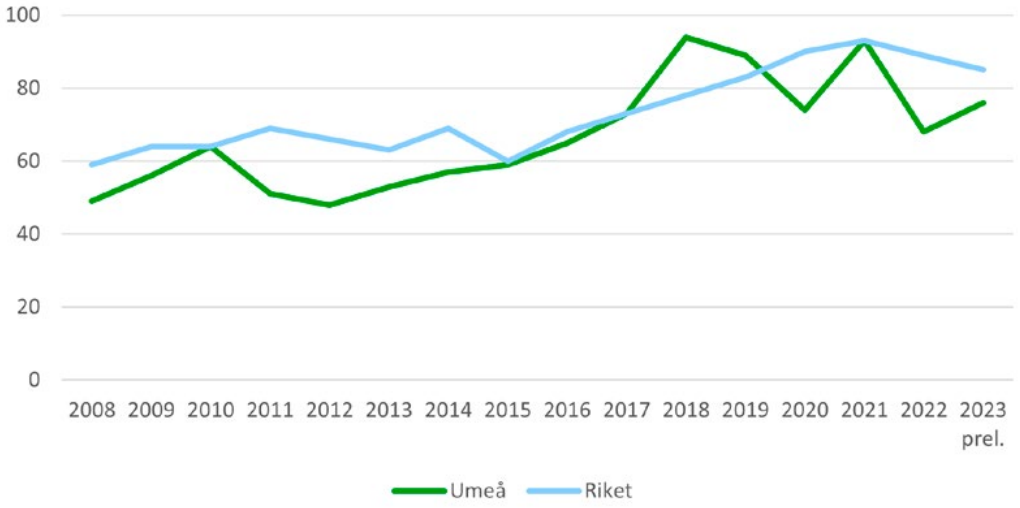


Källa: Brå

c. Våldtäkt

När det gäller antalet anmälda våldtäktsbrott per 100 000 invånare i Umeå jämfört med riket framkommer det att Umeå ligger på ungefär samma nivå som riket (ibland högre, som 2018–2019).

Figur 46. Våldtäkt uppdelat efter Umeå och riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare



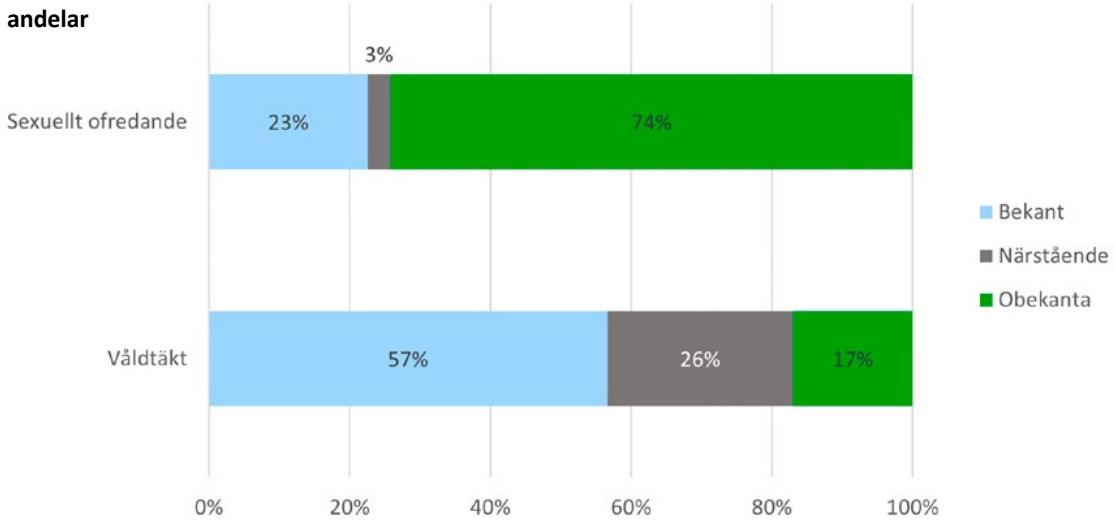
Källa: Brå

Kurvan i Umeå präglas av skarpare uppgångar och nedgångar, en variation som beror på att Umeås population är mindre. Det innebär att ett mindre antal nya fall får större påverkan på genomsnittet än för riket.

Umeå har klart färre antal anmälda brott per 100 000 invånare än riket i många brottskategorier – men inte när det gäller just våldtäkter. Här är skillnaden inte lika tydlig. Det kan (och har) tolkats på lite olika sätt, antingen som en indikation på att det faktiskt är förhållandevis höga nivåer på det sexuella våldet i Umeå, eller tvärtom som ett friskhetstecken: att det i Umeå också skulle finnas en högre anmälningsbenägenhet för den här sortens brott.

Sedan 2008 utgör kvinnor 94-99 procent av alla anmälda våldtäkter i Umeå kommun (nationellt ligger andelen på cirka 93 procent). Till skillnad från män utsätts kvinnor i hög grad av bekanta och närstående personer. 2022 utsattes 26 procent av de som våldstogs i Umeå av en närstående (det vill säga en familjemedlem), 57 procent av en bekant, och 17 procent av en obekant person. I de som beskrivs som ”obekanta personer” ingår även personer man haft digitala kontakter med, exempelvis via dejtingsajter. Här skiljer sig mönstret för våldtäkter från mönstret för sexuella ofredanden, där det är vanligare med en obekant gärningsperson.

Figur 47. Kvinnor utsatta för sexualbrott i Umeå 2022, uppdelat efter realtion till gräningspesonen, andelar



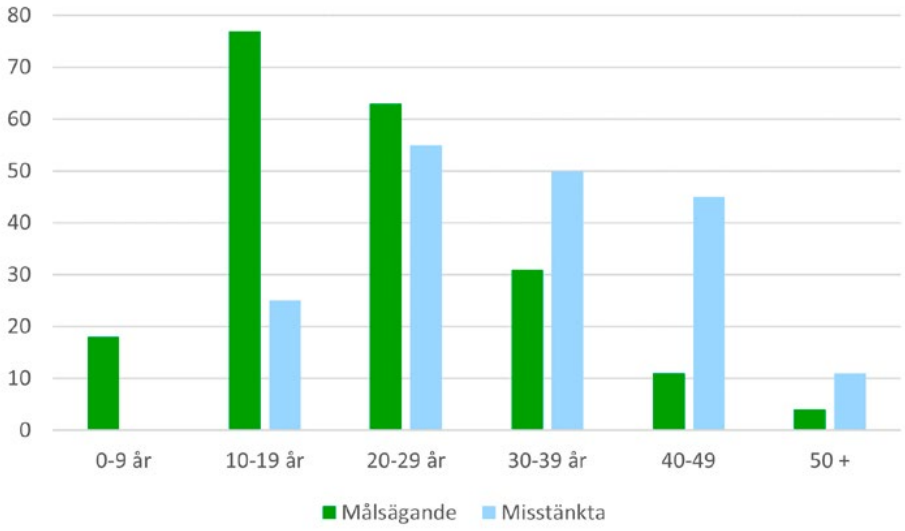
Källa: Brå

d. Åldersfördelning, misstänkta och utsatta

När det gäller åldersfördelningen på de som misstänkts för sexualbrott i Umeå 2022 är den stora majoriteten mellan 20–49 år. Flest misstänkta finns i ålderskategorin 20–29 år, sedan minskar antalet misstänkta personer gradvis i takt med ökad ålder.

Det är intressant att jämföra ålder på de misstänkta och ålder på de målsägande eftersom de tydligt visar en åldersdiskrepans – generellt sett är sexualbrott något som äldre utsätter yngre för, och som män utsätter kvinnor för.

Figur 48. Misstänkta och målsägande i sexualbrott Umeå 2022, uppdelat efter ålder, antal anmälda brott



Det finns brott som saknar en registrerad misstänkt gärningsperson.

Källa: Polismyndigheten

Därmed är det också en spegling av bredare maktstrukturer i samhället. Forskning visar att sexuellt våld inte enbart handlar om sexualitet, utan också handlar om andra drivkrafter kopplade till makt. Sexuellt våld handlar också om dominans, om att skapa och förstärka maktstrukturer (NCK 2010).

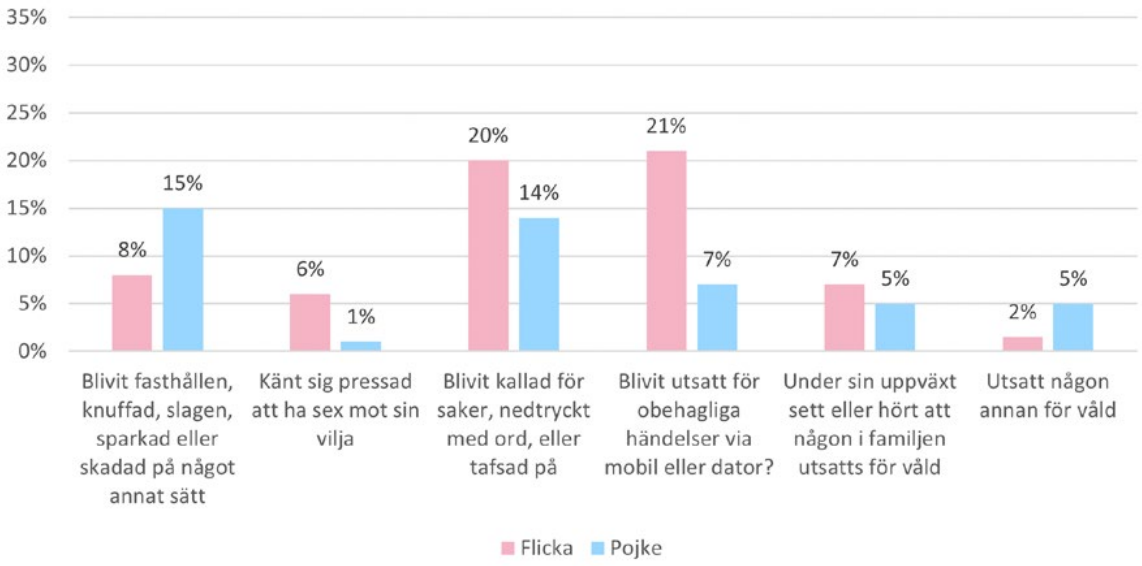
e. Sexualbrott mot barn

Relativt få sexualbrott mot barn anmäls i Umeå kommun. 2022 inkom det 12 anmälningar om våldtäkt mot barn under 15 år, 1 anmälan om kontakt med barn i sexuellt syfte, 1 anmälan om utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling och 10 anmälningar om utnyttjande av barn för sexuell posering. Men mycket pekar på ett stort mörkertal. Den reella omfattningen är antagligen mycket högre, såväl i Umeå som för riket i stort.

När det gäller den nationella lägesbilden visar exempelvis en rapport som Stiftelsen Allmänna Barnhuset tagit fram på uppdrag av regeringen att 28,6 procent av de tillfrågade eleverna i årskurs nio blivit utsatta för sexuella övergrepp vid något eller fler tillfällen (43,2 procent för tjejer, 12,5 procent för killar). 70 procent av övergreppen skedde i tonåren. De vanligaste övergreppen var att ha ombetts att utföra sexuella tjänster på internet (18,3 procent), sedan att ha blivit tagen på eller kysst mot sin vilja (14 procent).

Enligt svar som unga i årskurs ett på gymnasiet i Umeå har lämnat till Elevhälsan, visar det sig att 20 procent av tjejerna och 14 procent av killarna blivit kallade för saker, nedtryckta med ord eller tafsade på, och att 6 procent av tjejerna och 1 procent av killarna känt sig pressade att ha sex mot sin vilja.

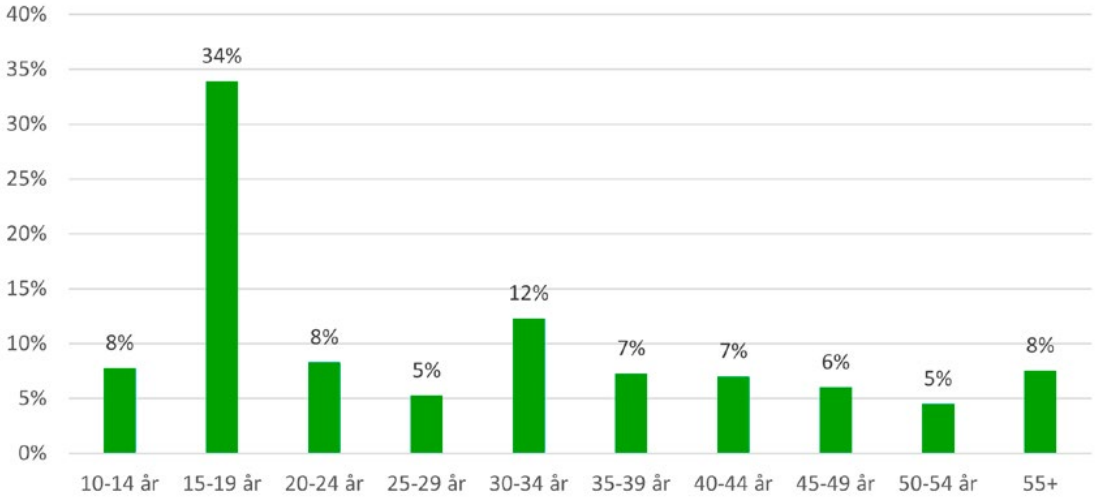
Figur 49. Andelen elever som svarat ja på frågor om våld, första året gymnasiet, läsåret 22–23



Källa: Umeå kommun, Elevhälsan

Vid en närmare anblick på de som är misstänkta för sexualbrott mot barn och barnpornografibrott i Umeå, visar det sig att många är under 35 år. En relativt stor andel av de som misstänks är dessutom minderåriga.

Figur 50. Misstänkta för sexualbrott mot barn och barnpornografibrott i Umeå 2019-2023, uppdelat efter ålder, andelar



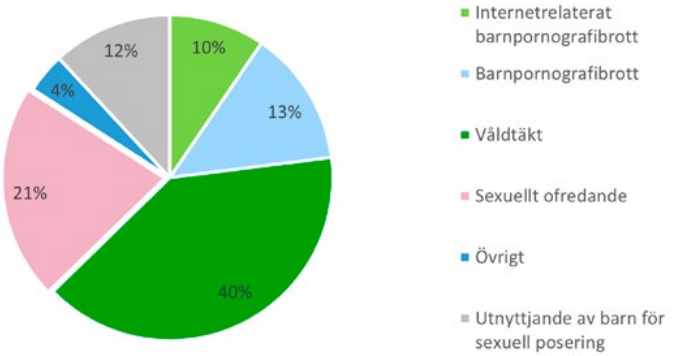
Misstänkta för våldtäkt mot minderårigt, sexuellt ofredande mot minderårig, sexuellt utnyttjande av minderårig, utnyttjande av barn för sexuellposering, barnpornografibrott, kontakt för att träffa barn i sexuellt syfte, köp av sexuell handling barn, köp av sexuell tjänst m.m.

Källa: Polismyndigheten

Det finns brott som saknar en registrerad misstänkt gärningsperson.

Granskar vi just minderåriga misstänkta för sexualbrott och barnpornografibrott i Umeå framkommer både misstankar om grova brott såväl som mindre grova förseelser. Hela 40 procent av de minderåriga som anmälts mellan åren 2019–2023 misstänks för våldtäkt. Det handlar således inte enbart om "förväntade" problem som exempelvis delandet av nakenbilder över sociala medier – något som varit vanligt förekommande i Umeå kopplat till så kallade "expose"-konton (Ekman Isholt 2023).

Figur 51. Anmälningar där minderåriga (10–17 år) misstänks för sexualbrott och barnpornografibrott i Umeå 2019-2023 uppdelat efter brottskategori



Källa: Polismyndigheten

Ett liknande mönster framstår i Stiftelsen Allmänna Barnhusets rapport som beskriver läget nationellt. Den visar att majoriteten av de sexuella övergreppen som eleverna utsatts för 2022 hade begåtts av jämnåriga (21 procent av de elever som utsatts).

Efter övergrepp från jämnåriga är den näst vanligaste typen av övergrepp sådana som begås av okända vuxna över nätet. Det är också ett ökande problem. 2016 hade 6,3 procent av de svarande eleverna utsatts för sexuella övergrepp på nätet av okända vuxna. 2022 var andelen 21,3 procent. Det har alltså skett en markant ökning (Stiftelsen Allmänna Barnhuset 2023).

Även i Umeå är de digitala övergreppen ett problem. Enligt den polis som vi pratade med sker närmandena ofta i sociala medier eller spel. Exempelvis genom att en förövare tar kontakt med en 12-åring på Snapchat, utgör sig för att vara en jämnåring, och etablerar en relation för att så småningom börja be om nakenbilder, ibland med erbjudanden om betalning. När barnet skickat bilder inleds inte sällan en utpressningsprocess varmed förövaren hotar att sprida bilderna om barnet inte går längre, skickar fler bilder eller utför grövre sexuella handlingar på sig själv.

Här finns ett stort mörkertal eftersom många händelser inte kommer till polisens kännedom. Det finns också enligt våra intervjupersoner en låg kunskapsnivå hos såväl föräldrar som andra vuxna som möter barn, exempelvis i skolan. Internet är den vanligaste arenan för sexualbrott mot barn, men de flesta föräldrar har liten insyn i vad deras barn gör online och vem de har kontakt med. Det finns också en utbredd föreställning att sexualbrott som begås online skulle vara ”mindre allvarliga”. Därför erbjuds inte heller samma stöd till utsatta barn, trots att de psykiska konsekvenserna är lika allvarliga (ECPAT 2023).

2023 utförde Länsstyrelserna i norra Sverige en kartläggning av den kommersiella sexuella exploateringen av barn lokalt i norra Sverige (Länsstyrelsen Jämtlands län et al 2023), som visade att det var relativt vanligt förekommande att barn och unga upp till 25 år utför sexuella handlingar eller skickar nakenbilder mot betalning, inte sällan i form av alkohol eller cigaretter. Rapporten visar att det finns en stor efterfrågan, i synnerhet i sociala medier (Snapchat och TikTok) men att kunskaperna kring problemet varierar mycket bland yrkesverksamma. Det saknas också insatser riktade mot den här problematiken, som ofta missas av polis och andra myndigheter. Här finns stora möjligheter att förbättra det förebyggande och upptäckande arbetet.

f. Brott mot sexköpslagen

När det gäller prostitution och människohandel är statistiken mycket händelsestyrd. Nationellt ökar antalet misstänkta brott när polisen resursätter arbetet. Detsamma gäller lokalt. Brott mot sexköpslagen upptäcks oftast när polisen arbetar med spaning på internet och vid uppsök med prostituterade, men även genom tips från exempelvis hotellpersonal.

I samband med stora event som Rally Sweden arbetar polisen inriktat mot prostitution eftersom risken bedöms öka. Genom att samverka med hotellpersonal, göra riktade satsningar mot prostitution och även synliggöra i media bedömer polisen att de har minskat efterfrågan på köp av sexuella tjänster via kontaktannonser i Umeå. Enligt polisens källor har det goda samarbetet med hotellen och kommunikationen utåt påverkat sexköpare och hallickar som i vissa fall bedömt att risken för att åka fast i Umeå är för stor.

Genom sitt nuvarande arbete fångar polisen i första hand upp den sexhandel som sker mer öppet, via annonssidor. Där är andelen tillresta kvinnor, och andelen utländska kvinnor något större. Men ingripanden riktade mot den sortens prostitution leder inte sällan till att flertalet andra sexköp uppdagas, exempelvis vid tömningar av telefoner eller uppsökande samtal med kvinnor som säljer sex. Därmed kommer polisen även indirekt åt den med dolda sexhandeln som sker genom sugardejtingsidor eller via sociala medier.

E. Hot och trakasserier

a. Vad menas med hot och trakasserier?

I den här kategorin ingår brott som olaga hot (där någon hotar en annan persons liv, hälsa, egendom eller närstående), förtal, kränkande fotografering, olaga integritetsintrång, olaga förföljelse (stalking), ofredande eller hemfridsbrott.

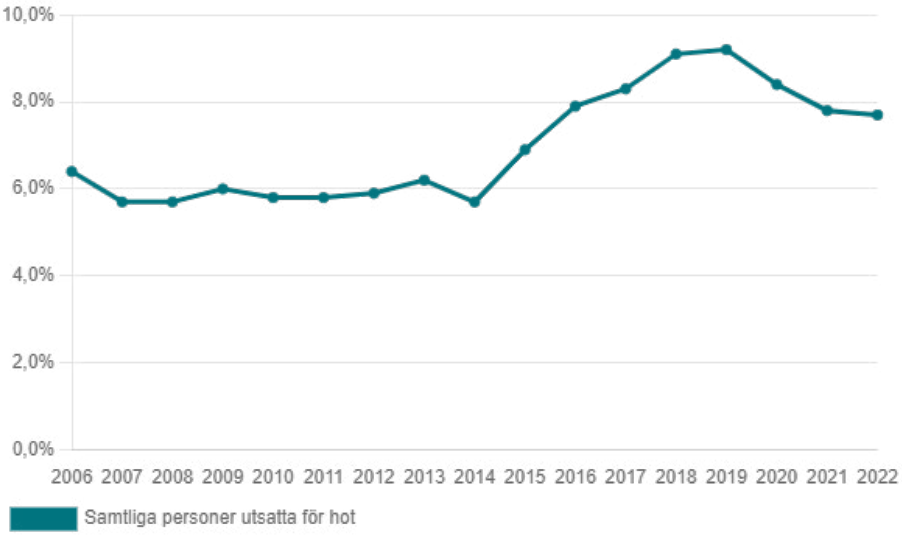
Trakasserier är ett brett begrepp med lite otydliga gränser. Enligt NTU innebär det en serie mer eller mindre allvarliga händelser med samma förövare. Men för att trakasserier ska vara brottsliga måste de falla i kategorier som olaga hot, sexuellt ofredande, diskriminering eller hatbrott. Alla kränkningar är inte brottsliga.

b. Omfattning och utveckling

I. LÄGET NATIONELLT

I den senaste nationella NTU-undersökningen angav 7,7 procent av de tillfrågade att de hade utsatts för hot under 2022. Den självrapporterade utsattheten för hot ökade kraftigt mellan 2015-2019, men har sen dess minskat år för år i riket. Data visar inte på någon större skillnad mellan män och kvinnor när det gäller utsatthet för hot.

Figur 52. Andel utsatta för hot i riket uppdelat på män och kvinnor

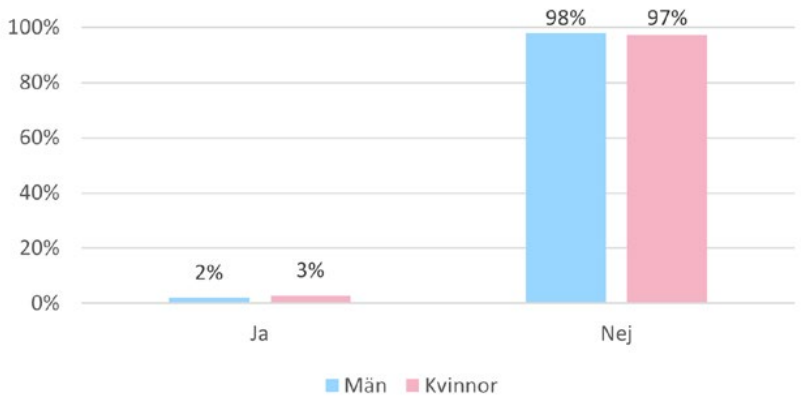


Källa: Nationella trygghetsundersökningen

II. LÄGET I UMEÅ

I Umeå anger 5,9 procent av de som besvarat NTUs enkät att de utsatts för hot. I folkhälsoundersökningen *Jämlika liv* uppger 2 procent av de svarande männen och 3 procent av de svarande kvinnorna att de under de senaste 12 månaderna utsatts för hot om våld som gjort dem rädda.

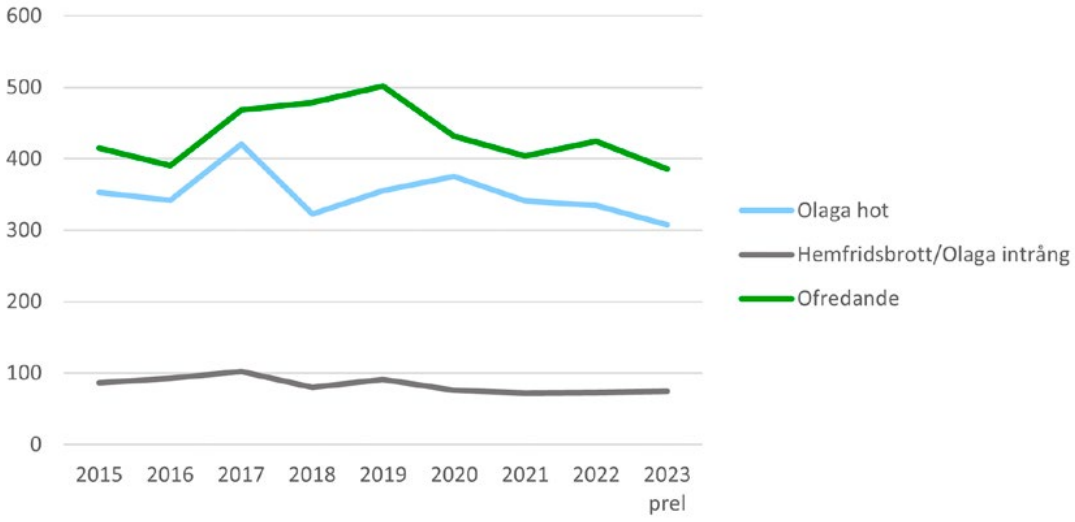
Figur 53. Har du under de senaste 12 månaderna utsatts för hot om våld som gjort dig rädd? Andel som svarat ja



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

2023 polisanmäldes 386 fall av ofredande, 308 av olaga hot, och 74 av hemfridsbrott i Umeå per 100 000 invånare. Ofredanden steg 2016–2019 för att sedan sjunka tillbaka till ungefär samma nivåer. Antal anmälningar gällande Olaga hot hade en topp 2017 men har minskat efter hand. Nivån på hemfridsbrott är oförändrad.

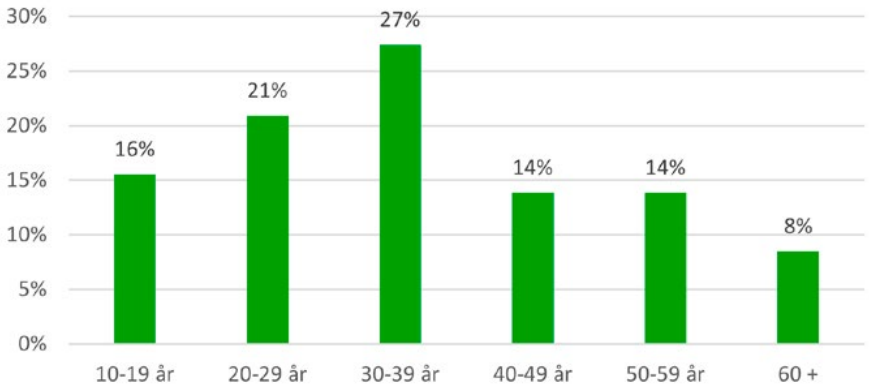
Figur 54. Anmälda brott i Umeå uppdelat efter olika brottskategorier, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Bland de som misstänks för olaga hot är knappt hälften mellan 20–39 år. Från 16 procent, bland gruppen 10–19 år, ökar andelen som misstänks till 27 procent i gruppen 30–39 år, och sjunker sedan igen.

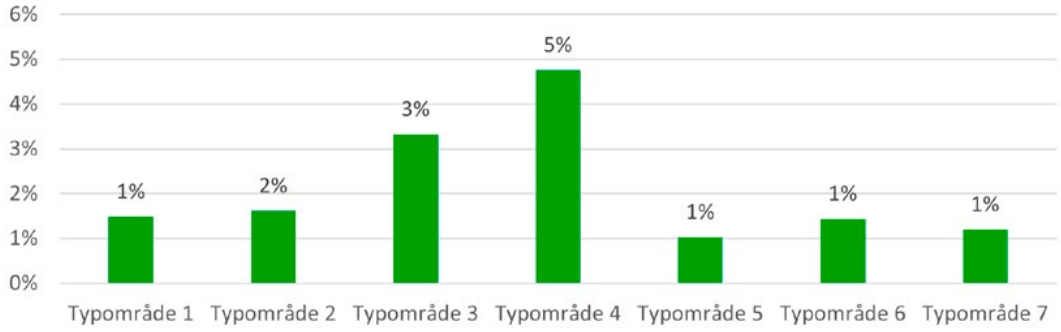
Figur 55. Misstänkta för olaga hot i Umeå 2022 uppdelat efter ålder



Källa: Polismyndigheten

Enligt folkhälsoenkäten *Jämlika liv* skiljer sig utsattheten för hot åt mellan olika socioekonomiska typområden i Umeå. Boende i typområde 4 uppger sig varit utsatta för hot om våld i betydligt större utsträckning än exempelvis boende i typområde 5. För att jämföra typområden med stadsdelar i Umeå, se bilaga 3.

Figur 56. Har du blivit utsatt för hot om våld så att du blev rädd under de senaste 12 månaderna?



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

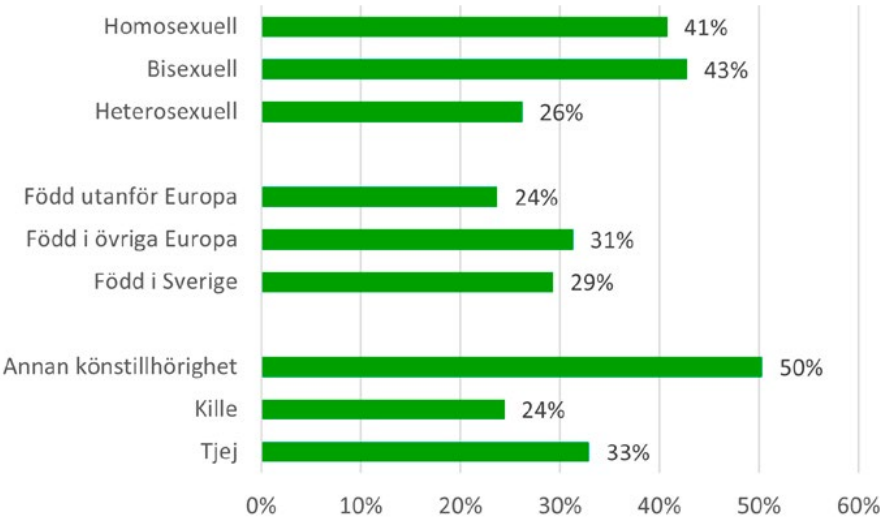
c. Hot och trakasserier bland unga

I Skolundersökningen om brott från 2021 anger 11 procent av eleverna nationellt att de utsatts för hot det senaste året (10 procent för killarna, 12 procent för tjejerna). Var tredje kille, och två av fem tjejer har utsatts upprepade gånger.

Data för Umeå finns att hitta i rapporten *Unga* 22. Där framkommer att 24 procent av killarna och 33 procent av tjejerna under de senaste sex månaderna hade blivit utsatta för hot, utfrysning eller trakasserier. Eftersom frågan i Umeå kommuns *Unga*-undersökning är formulerad annorlunda, och täcker in ett vidare spann av utsatthet, är det inte konstigt att siffrorna för Umeå är högre än vad som uppmätts i den nationella skolundersökningen om brott.

I *Unga* 22 uppgav 8 procent av tjejerna och 19 procent av killarna också att de någon gång blivit utsatta för hot, trakasserier eller utfrysning på grund av sitt utseende eller sin personlighet. 8 procent av tjejerna och 13 procent av killarna upplevde att de blivit utsatta på grund av sin sexuella läggning.

Figur 57. Utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller på fritiden de senaste 6 månaderna, andelar

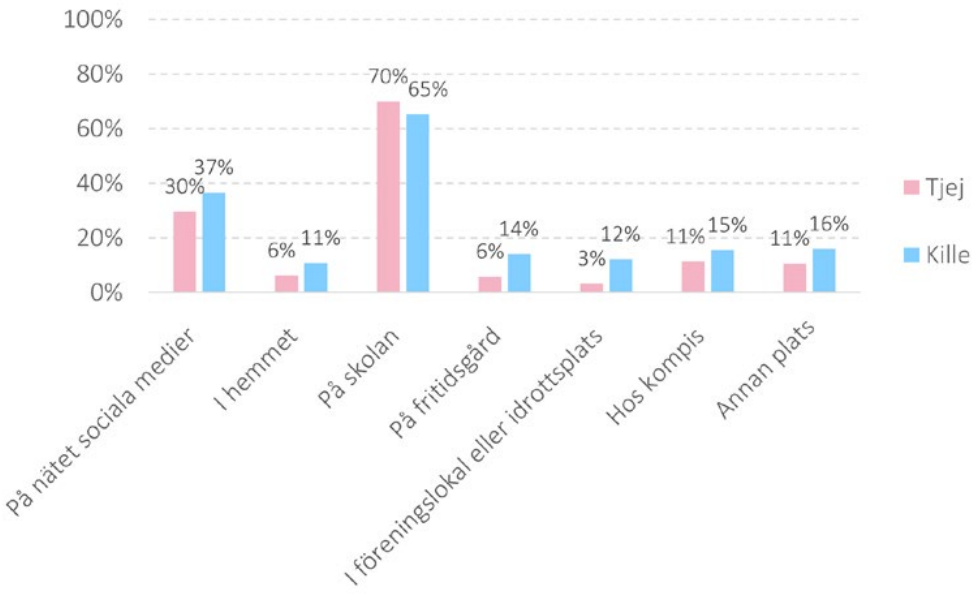


Källa: Umeå kommun, Unga 2022

Även om unga födda utanför Sverige inte själva anger en högre utsatthet var det fler utlandsfödda än svenskfödda som blivit utsatta regelbundet (flera gånger i veckan eller en gång i veckan).

Den vanligaste platsen att bli utsatt på var skolan (70 procent av tjejerna och 65 procent av killarna). Den näst vanligaste platsen var på nätet eller i sociala medier (30 procent av tjejerna och 37 procent av killarna).

Figur 58. Har du blivit utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller på fritiden? Var hände det? Uppdelat efter tjejer och killar



Källa: Umeå kommun, Unga 2022

Bilden av skolan som en plats där det förekommer hot och trakasserier framkommer inte enbart från de här siffrorna, men också från antalet Stella-anmälningar rörande hot och angrepp mot lärare i skolan, något som Västerbottens-Kuriren synliggjort i en granskning under 2024 (Klingberg och Uddström 2024).

Djupdykningen i statistik gällande våldsbrott i Umeå visar att Umeå inom många områden ligger lägre än riksgenomsnittet när det gäller antal anmälda brott, men att kommunen sticker ut när det gäller sexualbrott – om det nu beror på värre problematik eller högre anmälningsbenägenhet går inte att fastställa, utan ett svar på den frågan kräver en djupare analys. Genomgången visar också på behov av ett förstärkt förebyggande arbete inom områden som våld i nära relation, våld mot och mellan barn, samt våld mot barn som sker på digitala arenor.

4. Egendomsbrott

I det förra kapitlet fokuserade vi på de brott som påverkar människors fysiska och psykiska integritet. I det här avsnittet samlar vi de brott som inte främst riktar in sig på människor, utan på deras egendom.

A. Tillgreppsbrott

a. Vad menas med tillgreppsbrott?

Med tillgreppsbrott avses brott där någon avsiktligt och utan lov tar något som tillhör någon annan. Exempel på brott som faller i den kategorin är stöld, inbrott eller rån. Däremot ingår inte förskingring eller bedrägerier, eftersom den utsatte då lurats att självmant lämna över sin egendom.

Skillnaden mellan stöld och rån är att en förövare i det sistnämnda fallet använder sig av hot eller våld för att tvinga till sig ett föremål. När det gäller stöld särskiljs brotten ringa stöld – på under 1250 kronor, det som förut kallades snatteri – och grov stöld, som har ett högre straffvärde. Stölder anses som grova, om det rör mycket värdefulla objekt (över fem prisbasbelopp), om de inneburit att någon gör intrång i en bostad, tar något personer har på sig (fickstöld), har varit beväpnad eller om tillvägagångssättet varit särskilt hänsynslöst (exempelvis riktats mot särskilt utsatta personer, som äldre eller funktionsnedsatta).

b. Omfattning och utveckling

I. LÄGET NATIONELLT

Den långsiktiga trenden är sjunkande när det gäller tillgreppsbrott.

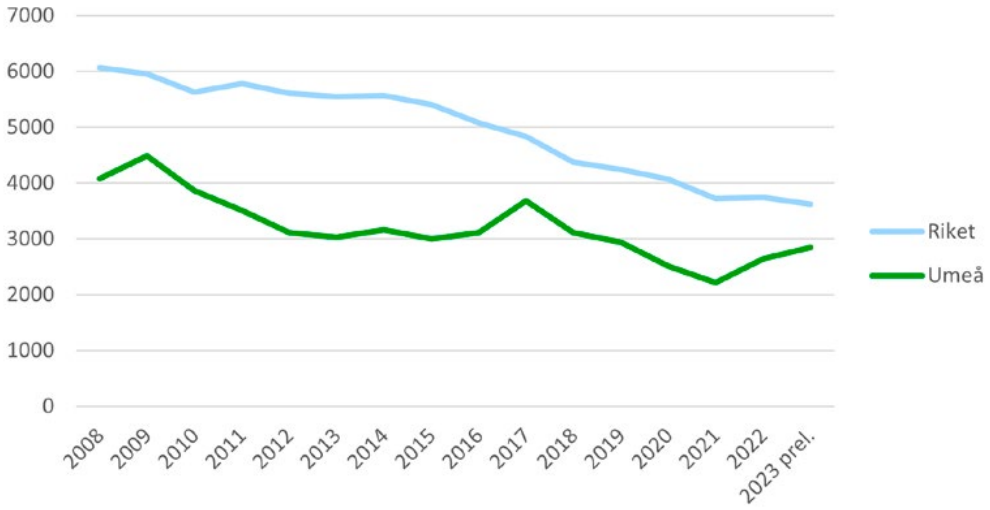
Minskningen av tillgreppsbrotten speglar en långsiktig samhällelig förändring i våra levnads- och konsumtionsmönster. Vi spenderar alltmer tid på nätet och i sociala medier, vilket också innebär att många inköp flyttat över till e-handel. Det skapar nya möjligheter för den organiserade brottsligheten att i stället för stöld eller rån rikta in sig på mer lukrativa brott som bedrägerier. En utveckling som också påskyndats av bättre säkerhetssystem exempelvis i bilar, som också gjort stölder svårare.

Även om utvecklingen överlag går mot färre tillgreppsbrott sker ibland stora ökningar kopplade till specifika objekt, som elcyklar eller bilkatalysatorer. Det innebär i regel att vissa kriminella hittat en lukrativ nisch där upptäcktsrisken är låg och möjligheterna till snabb vinst goda.

II. LÄGET I UMEÅ

I Umeå har trenden länge följt samma mönster som riket, med ett sjunkande antal tillgreppsbrott över tid. Däremot har nedgången inte varit lika snabb som för riket, vilket innebär att skillnaden mellan Umeå och riket minskat över tid. Dessutom framkommer en uppgång i antalet tillgreppsbrott mellan 2021 och 2023 i Umeå.

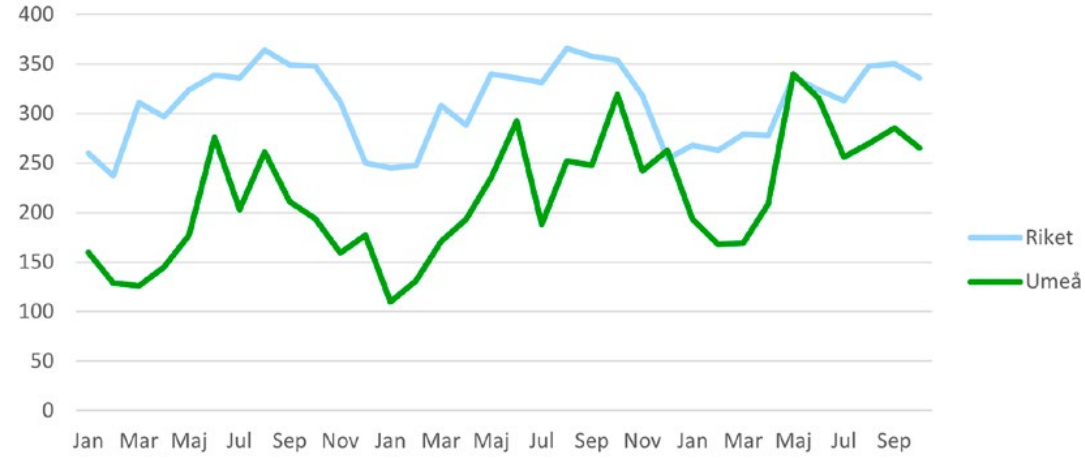
Figur 59. Tillgreppsbrott, uppdelat efter Umeå och riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Tillgreppsbrott består av brottskategorierna stöld, rån och inbrott Källa: Brå

Det finns ett tydligt säsongsrelaterat mönster på tillgreppsbrotten, såväl nationellt som i Umeå. Färre fall av stöld och rån anmäls under vintermånaderna.

Figur 60. Tillgreppsbrott per månad 2021–2023, uppdelat efter Umeå och riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare



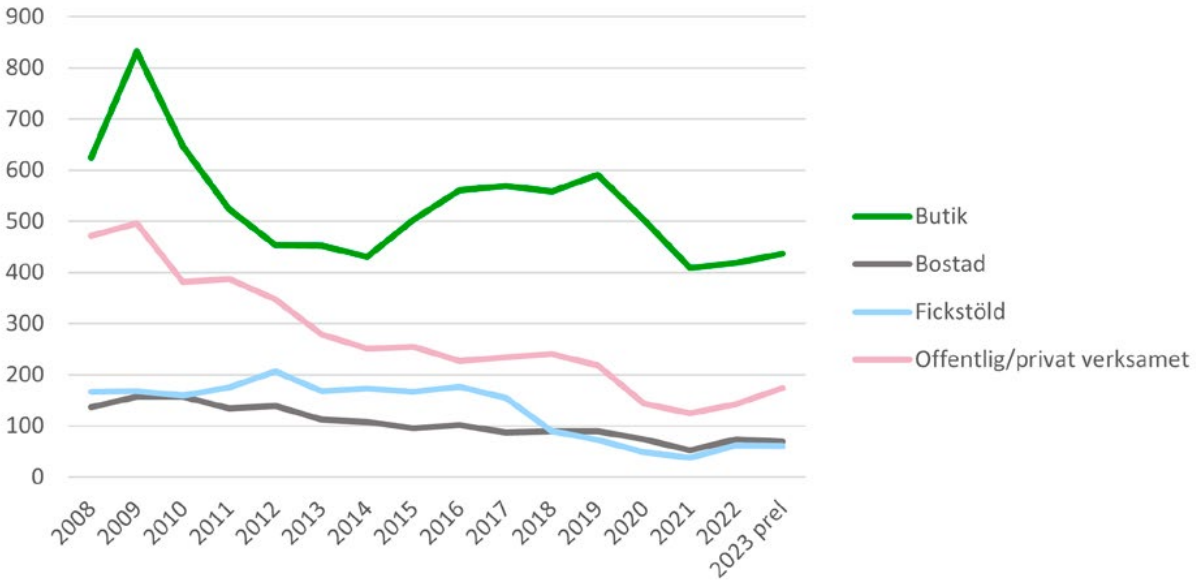
Tillgreppsbrott består av brottskategorierna stöld, rån och inbrott Källa: Brå

c. Stöld

I. STÖLD FRÅN BUTIKER OCH ANDRA VERKSAMHETER

En närmare analys av vilka sorters stölder det är som sker i Umeå visar att den kategorin med flest anmälda brott är stölder från butiker (det som brukade kallas snatteri).

Figur 61. Stöld i Umeå uppdelat efter olika brottskategorier, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Polisens data visar en ökning av antalet butikstölder sedan 2021. Den uppgången kan mycket väl spegla ett ökat antal snatterier. De senaste årens inflation har enligt vissa handlare lett till ökade butiksstölder och mer ”osynligt svinn” i verksamheten. Samtidigt måste statistik över den här sortens stölder tolkas med stor försiktighet, eftersom antalet stölder som anmäls också beror på butikernas kontrollåtgärder. Stärks kontrollen ökar inte sällan antalet anmälda brott.

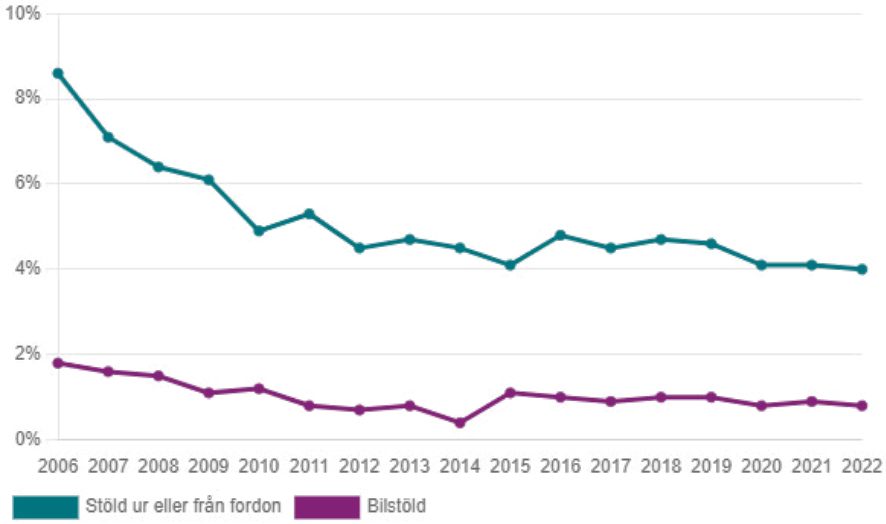
Ökningen av antalet stölder kan också vara större än diagrammet visar, eftersom anmälningsbenägenheten hos handlare är låg och sjunkande. Enligt nationell statistik från organisationen Företagarna har andelen företagare som någon gång avstått från att polisanmäla brott ökat de senaste åren, från 42 procent 2017 till 70 procent 2022 (Företagarna 2022). Anledningen är att anmälan tar tid, och upplevs sällan leda till domar.

Den näst vanligaste kategorin av stöld i Umeå är stöld från offentlig/privat verksamhet (exempelvis skolor, idrottsanläggningar, kyrkor osv). Sist kommer bostadsstölder och fickstölder. De sista har, från att ha peakat 2012, minskat så pass att de nu ligger under nivån på stölderna från bostäder.

II. STÖLD AV FORDON

Nationell statistik över anmälda brott visar på en stadigt sjunkande trend när det gäller bilstölder. Minskningen av antalet biltillgrepp kan relateras till tekniska förändringar som bättre säkerhetssystem i nyare fordon. Det i sin tur har inneburit att kriminella i stället riktar in sig på att stjäla vissa komponenter, exempelvis extraljus eller katalysatorer. I samband med att efterfrågan på ädelmetaller ökat på grund av elektrifieringen har organiserade stöldligor riktat in sig på snabba katalysatorstölder, i synnerhet från äldre bilmodeller där katalysatorerna innehåller en högre andel ädelmetaller. Oftast sker många brott i tät följd. För mer information, se Sveriges Radios serie De gränslösa stöldligorna (Sveriges Radio 2021).

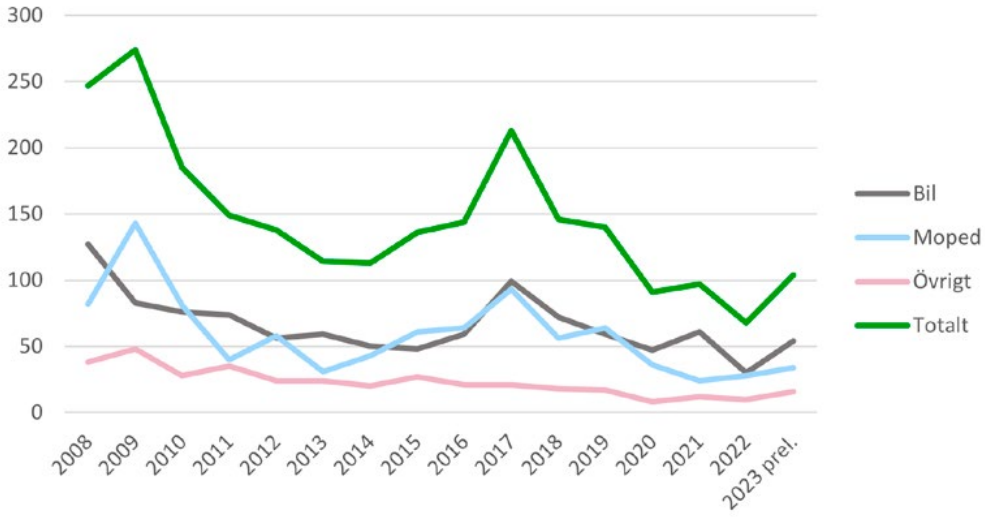
Figur 62. Anmälda bilbrott i riket, antal



Källa: Brå

Stölderna av motordrivna fordon i Umeå har präglats av en större variation år till år jämfört med riket. Exempelvis ökade stölderna kraftigt mellan 2013–2017, för att sedan sjunka på nytt fram till 2022. Under 2023 ser vi en viss ökning av bil- och mopedstölder.

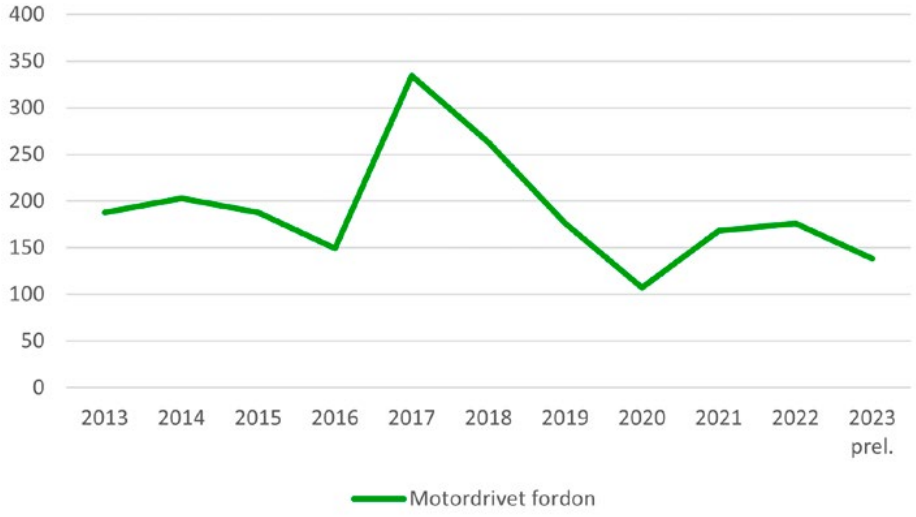
Figur 63. Tillgrepp av motordrivet fordon i Umeå, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

När det gäller stölder ur eller från fordon i Umeå har de varierat mycket under perioden 2013–2022. Även här märks en tydlig topp 2017, följd av en nedgång och en ny, mindre uppgång efter pandemin.

Figur 64. Stöld ur motordrivet fordon i Umeå, antal anmälda brott per 100 000 invånare



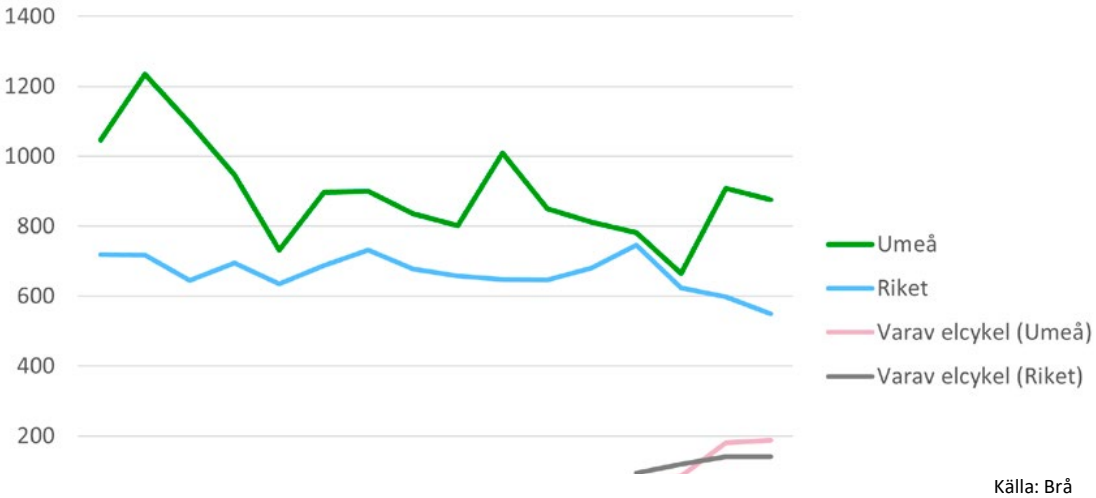
Källa: Brå

De större variationerna i antalet anmälda brott i Umeå, jämfört med riket, kan bero på att det låga antalet stölder i Umeå kraftigare påverkas av ett fåtal aktiva tjuvar som upprepar samma brott många gånger – exempelvis rutinmässigt stjäl extraljus eller stjäl ett stort antal katalysatorer på kort tid.

Katalysatorstölder har varit ett tilltagande problem i norra Sverige de senaste åren. Det är sällan enstaka stölder utan tjuvar riktar ofta in sig på många fordon i följd, och förflyttar sig inte sällan från en kommun till en annan. En sådan stöldserie längst Norrlandskusten ägde rum i januari 2024 (Liikamaa 2024.)

När det gäller icke motordrivna fordon är cykelstölder det vanligaste brottet. Cykelstölder är en brotts-kategori där Umeå skiljer sig ganska tydligt från riket, på två sätt. Dels är antalet anmälda brott per 100 000 högre i Umeå, dels har antalet anmälda brott per 100 000 invånare inte minskat sedan 2020.

Figur 65. Cykelstölder uppdelat efter Umeå och riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare

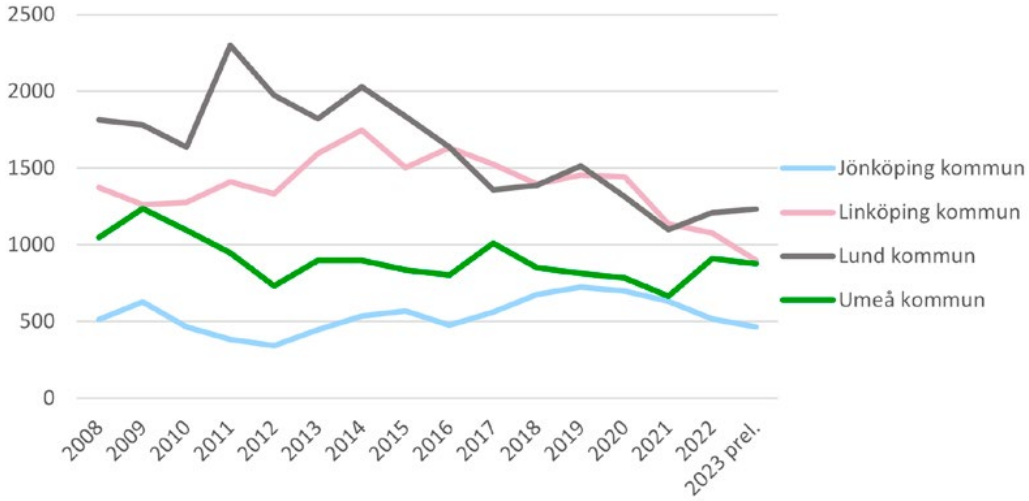


Källa: Brå

Sedan 2020 särskiljer statistiken även elcykelstölder från vanliga cykelstölder. Stöld av elcyklar (som är avsevärt dyrare) ökar nationellt jämfört med vanliga cyklar. I Umeå ökade antalet anmälda elcykelstölder 2022, och 2023 ligger de fortfarande just över riksgenomsnittet.

Nivån på cykelstölderna i Umeå jämfört med riket skulle kunna bero på att Umeå, i likhet med andra studentstäder, också har ett högre antal cyklar per invånare, och därmed en högre efterfrågan på andrahandsmarknaden. Nedan jämförs Umeå med andra cykeltäta studentstäder. Linköping och Jönköping har i likhet med riket en sjunkande trend, medan Lund liksom Umeå också har haft en ökning av antalet cykelstölder sedan 2021.

Figur 66. Cykelstölder uppdelat efter olika städer, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Enligt polisen drivs utvecklingen i Umeå av att ett fåtal narkotikaberoende personer upprepat stjäl cyklar och elcyklar för att finansiera sitt droganvändande. När de är häktade eller avtjänar fängelsestraff minskar antalet anmälda brott för att sedan öka när de släpps. Att förebygga brotten är svårt eftersom det handlar om en beroendeproblematik, och även när cyklar hittas hos personer tidigare dömda för cykelstöld är det svårt att bevisa att de begått brottet. I stället blir de ofta åtalade för häleri, som har ett lägre straffvärde.

Cykelstölderna i Umeå följer ett tydligt säsongsbetonat mönster. De ökar kraftigt under maj-juni, ligger på en hög nivå under sommarmånaderna, och minskar sedan under hösten. Brottsaktiviteten är som lägst under december-februari, då vädret är kallare och efterfrågan på cyklar lägre.

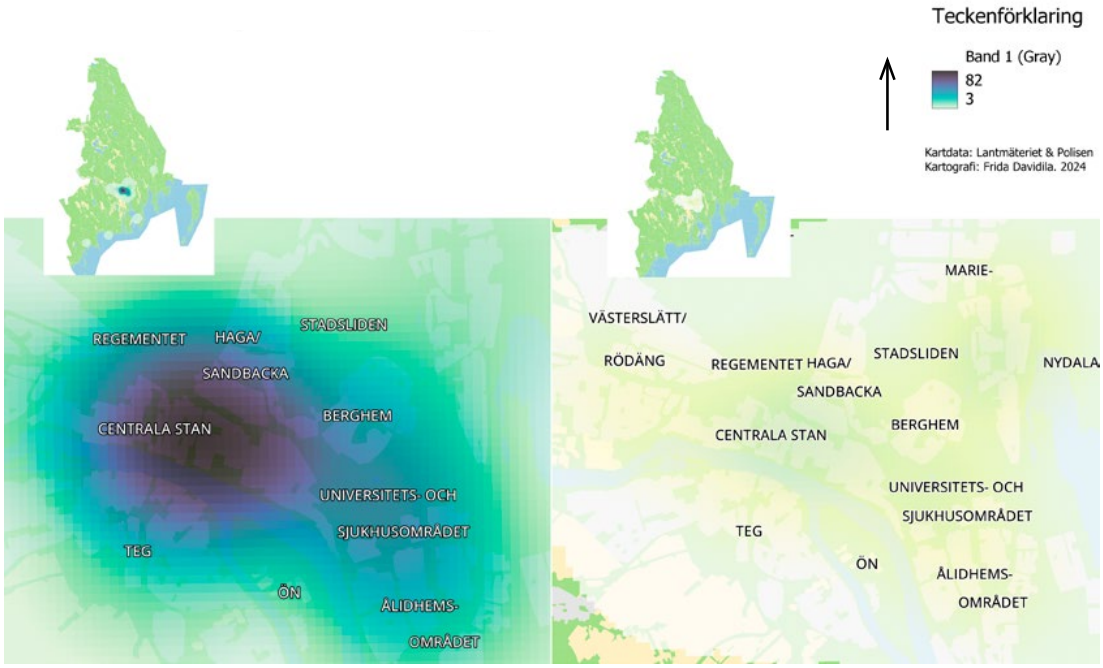
Figur 67. Cykelstölder i Umeå 2021–2023 per månad, antal anmälda brott per 100 000 invånare

Källa: Brå

Även det rumsliga mönstret för cykelstölder är mycket tydligt. Epicentrum för anmälda stölder är centrum, följt av ett tydligt stråk österut upp mot sjukhusområdet och Ålidhem. Det stråket motsvarar också områden där många rör sig med cykel.

Kartan nedan jämför också cykelstölderna (till vänster på kartan) med förrådsinbrotten, ett annat återkommande problem. Jämförelsen visar tydligt hur mycket vanligare cykelstölderna är (därav den mörkare färgen)

Karta 3. Värmekarta över anmälda cykelstölder och förrådsinbrott i Umeå kommun, 2023

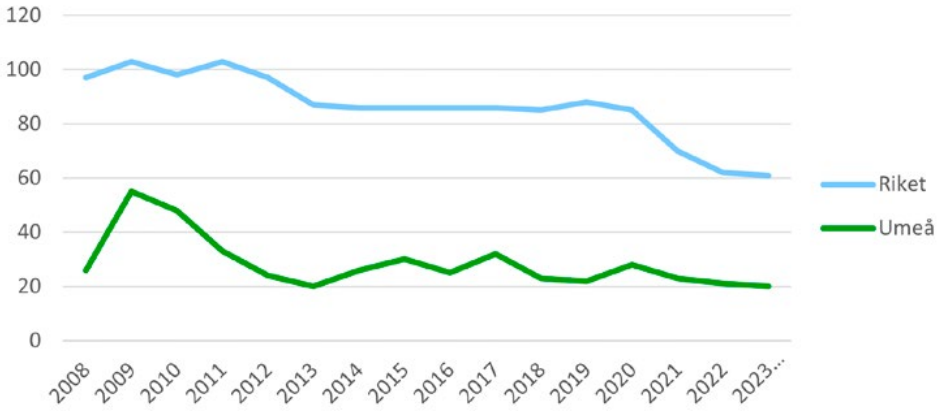


Sett till hela kommunen är cykelstölder så gott som obefintliga på landsbygden, där tätheten på offentligt parkerade cyklar är mycket lägre.

d. Rån

Nationellt har antalet anmälda rån minskat sedan 2019. Minskningen drivs främst av ett minskat antal rån mot män (som alltid vara mer utsatta för rån). I Umeå sjönk antalet anmälda rån ordentligt 2009–2013, men har sen dess varierat kring 20 rån per 100 000 invånare.

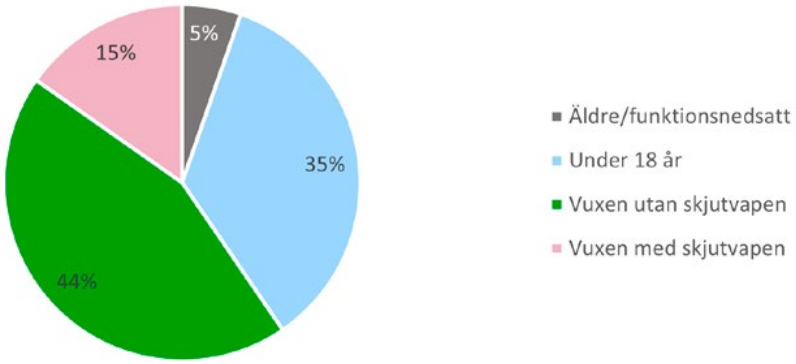
Figur 68. Rån, uppdelat efter Umeå och Riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

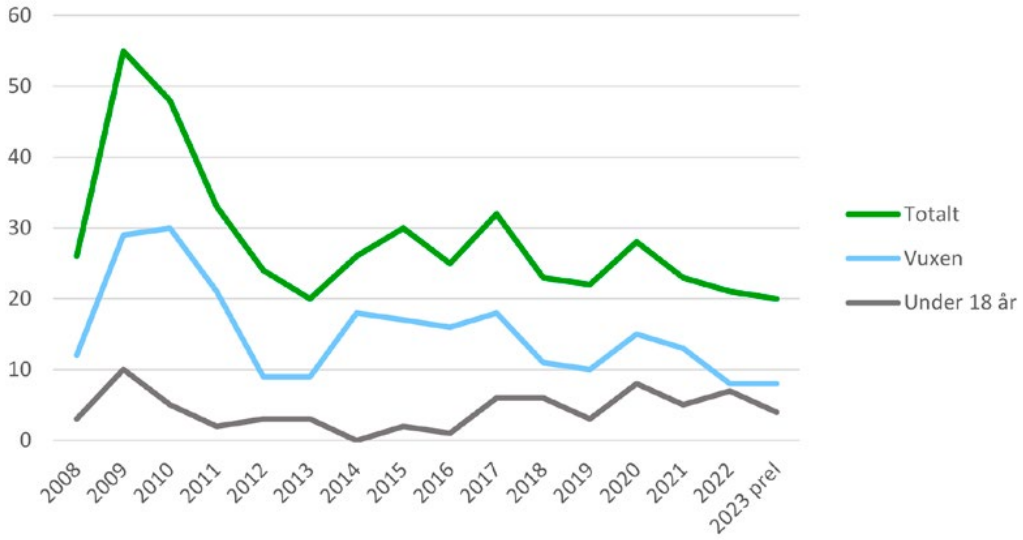
Såväl i Umeå som nationellt är antalet minderåriga överrepresenterade bland de som utsätts för rån, om man tar hänsyn till den andel de utgör av den totala befolkningen.

Figur 69. Målsägande utsatta för personrån i Umeå 2019–2022, uppdelat efter olika grupper, andelar



Källa: Polismyndigheten

Figur 70. Personrån i Umeå, totalt och efter ålder, antal anmälda brott per 100 000 invånare



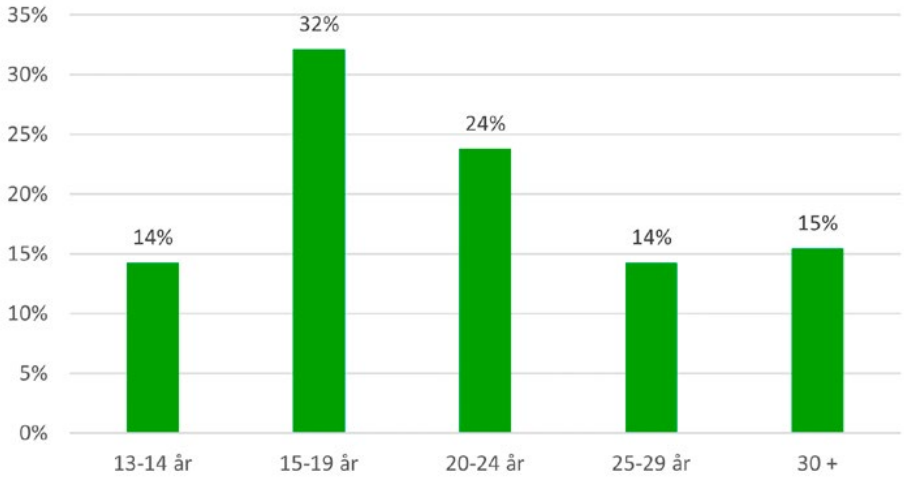
I totalt ingår även exempelvis butiksrån, inte bara personrån.

Källa: Brå

Nationellt har unga under 25 år länge varit mer utsatta för rån än äldre åldersgrupper, men skillnaderna har ökat de senaste åren. De drivs enligt en rapport från Brå av ett större antal rån mellan ungdomar, främst av killar mot killar (Brå 2021d).

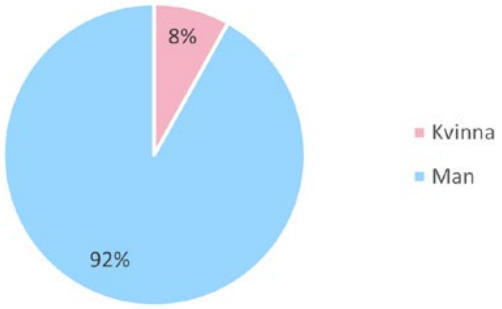
Statistik över misstänkta för rån i Umeå under de senaste åren visar att 46 procent av de som misstänktes för rån var 19 eller yngre. 92 procent av de som misstänktes för rån under de åren var pojkar eller män.

Figur 71. Misstänkta för personrån i Umeå 2019–2022, uppdelat efter ålder, andelar



I de fall det finns en misstänkt gärningsperson registrerad Källa: Polismyndigheten

Figur 72. Misstänkta för personrån i Umeå 2019-2022, uppdelat efter män och kvinnor, andelar



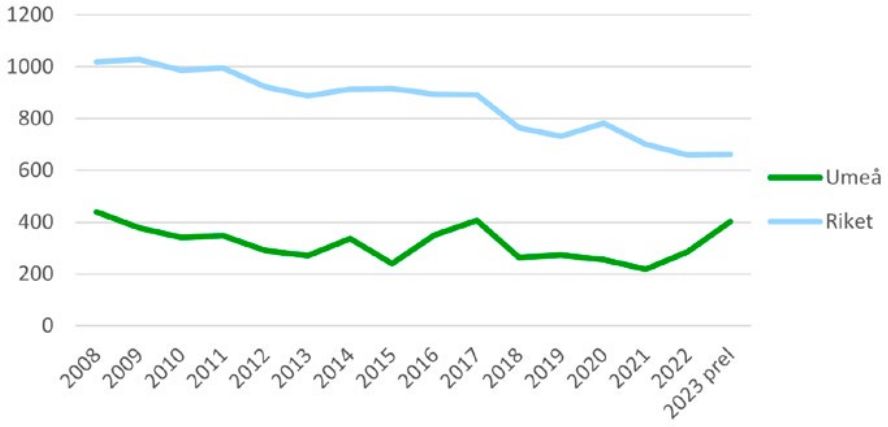
I de fall det finns en gärningsperson registrerad Källa: Polismyndigheten

e. Inbrott

Nationellt har antalet inbrott sjunkit med 48 procent de senaste tio åren. När det gäller inbrott i bostäder har villainbrott länge varit mer vanligt förekommande än lägenhetsinbrott, men det kan vara på väg att ändras – gapet i antal anmälda brott minskar, och i Nationella trygghetsundersökningen (NTU) gick utsattheten för inbrott bland boende i flerfamiljshus om utsattheten för de som bodde i villa 2017, och har sen dess legat på en högre nivå.

Antalet anmälda inbrott i Umeå låg på sin lägsta nivå 2021, men har sen dess ökat. Här skiljer sig alltså Umeås trend från riket.

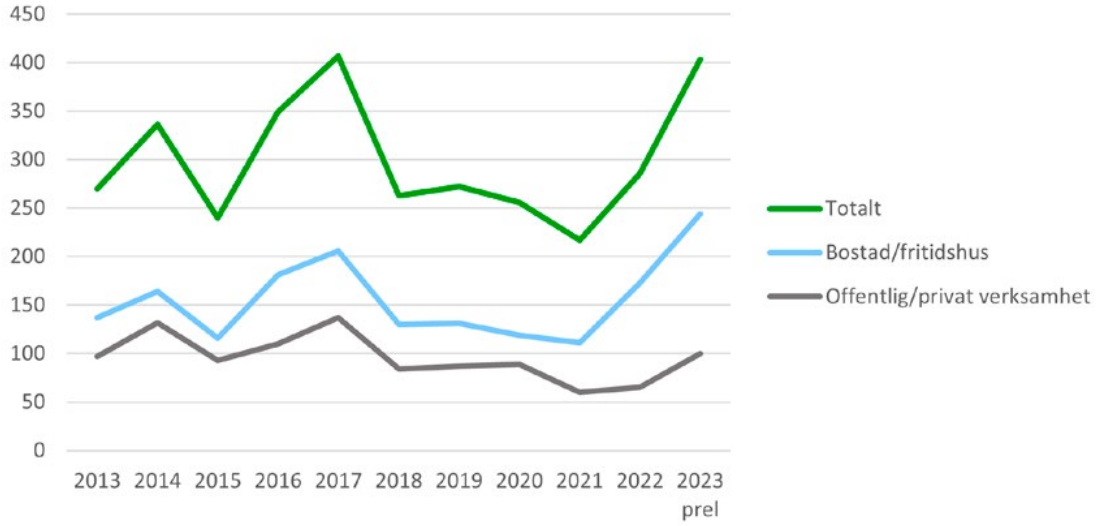
Figur 73. Inbrott uppdelat efter Umeå och riket, anta anmälda brott per 100 000 invånare



Källa Brå

Ökningen i antalet anmälda inbrott gäller för såväl bostäder som anmälda inbrott i offentlig och privat verksamhet.

Figur 74. Inbrott i Umeå, uppdelat efter bostad och offentlig verksamhet, antal anmälda brott per 100 000 invånare

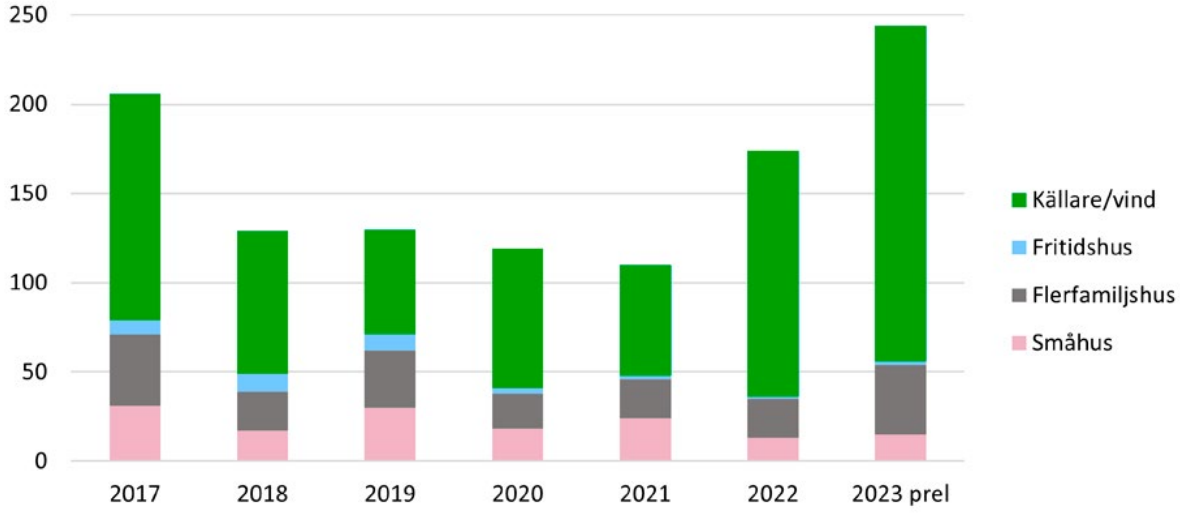


Källa Brå

Det är svårt att fastställa exakt vad som driver de stora variationerna av antalet inbrott i Umeå, men en förklaring kan vara att inbrotten är starkt kopplade till ett fåtal individer eller ligor vars aktivitet påverkar totalen.

Vad gäller inbrotten i bostadshus är det tydligt att de till stor del består av inbrott i förrådsutrymmen, som är belägna i källare eller vindsutrymmen (se diagram nedan).

Figur 75. Inbrott i bostadshus Umeå, uppdelat efter bostadstyp och källare/vindsförråd, antal anmälda brott per 100 000 invånare



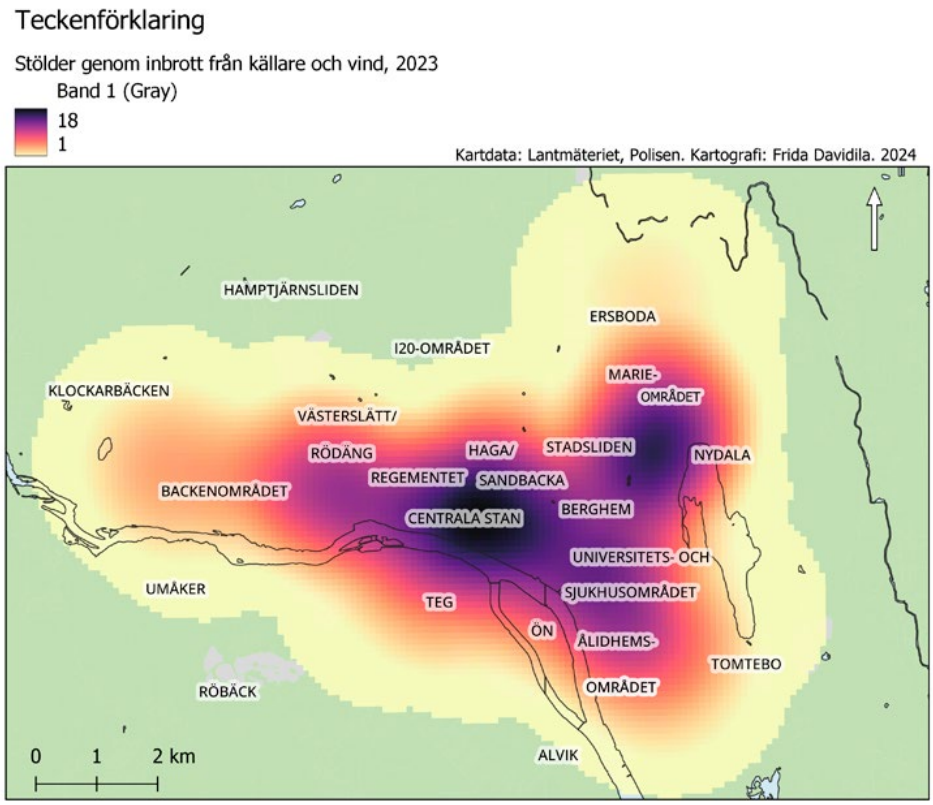
Källa Brå

Under 2022–2023 har det förekommit vågor av förrådsinbrott i Umeå, oftast kopplade till vissa kända personer. I likhet med cykelstölderna handlar det om en beroenderelaterad kriminalitet. Det handlar om ett fåtal individer som begår många brott när de är på fri fot. Om de häktas minskar sedan antalet inbrott i förrådsutrymmen.

Ser man på inbrott i bostäder framstår det från diagrammet ovan att fler inbrott verkar ha skett i flerfamiljshus än i småhus. Enligt polisen kan dock statistiken över lägenhetsinbrott i Umeå påverkas av försäkringsbedrägerier. I flera fall misstänker polisen att fall där enstaka värdefulla objekt försvunnit från lägenhet utan någon tydlig åverkan på dörrar eller fönster inte egentligen är inbrott, utan försök att felaktigt få ut ersättning från försäkringsbolag. Det finns också ett antal fall av lägenhetsinbrott som har sin grund i konflikter mellan aktörer i den kriminella miljön.

Inbrott i småhus handlar till stor del om en annan sorts kriminalitet, mer organiserad och med koppling till utländska ligor. Sådana reser ofta in ett antal veckor, och begår ett stort antal inbrott i tät följd. Ofta förflyttar de sig i stråk, exempelvis upp längst norrlandskusten. Samhällen som drabbas ligger inte sällan nära E4. Fallen kan kopplas till varandra på grund av väldigt liknande tillvägagångssätt. Under 2023 begicks exempelvis en serie villainbrott där gärningspersonerna tog sig in i hus genom att montera ner fönster på husens skymda baksidor. När en sådan liga åker fast eller slutar vara aktiv (exempelvis för att de inte har rätt att uppehålla sig i Sverige) blir antalet anmälda brott mindre.

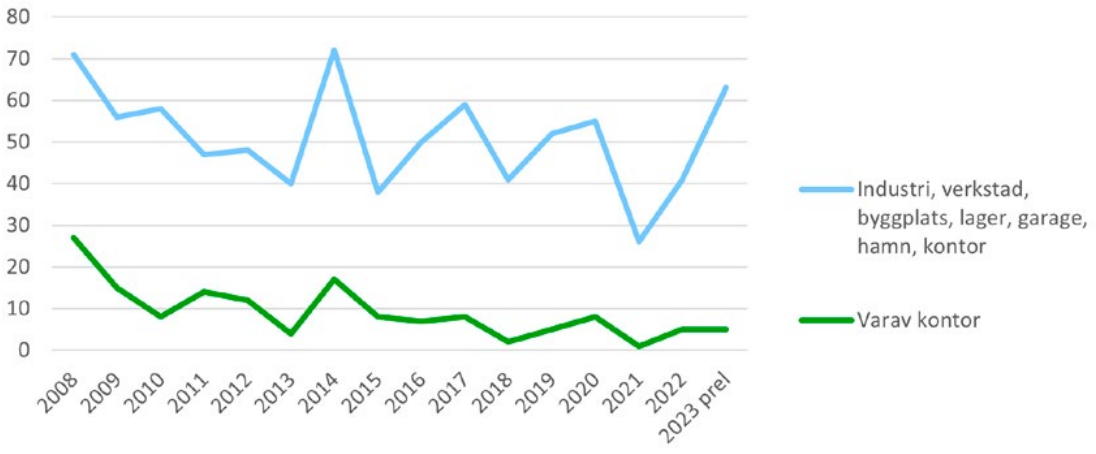
Karta 4. Värmekarta över anmälda förrådsinbrott (från källare och vind) i Umeå tätort, 2023



Angående var i kommunen inbrotten sker syns en tydlig skillnad från annan brottslighet – även om det sker många inbrott i centrum är brottsligheten betydligt mer utspridd än för övriga brott. Vilket också är logiskt med tanke på att byggnader inte är förflyttningsbara. För att komma åt dem krävs en förflyttning av de kriminella. Kartan bekräftar bilden av att merparten av inbrotten sker i Umeå tätort. Däremot uppvisar den rumsliga distributionen på brotten ett lite annorlunda mönster än annan brottslighet, eftersom fallen är mer utspridda, centrums dominans något mindre massiv, och Mariehem verkligen står ut som sekundärt epicentrum.

När det gäller inbrott som drabbar företag framkommer det att de allra flesta inte sker i kontorsbyggnader utan från industrier, verkstäder eller byggarbetsplatser.

Figur 76. Inbrott i Umeå, efter offentlig och privat verksamhet, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa Brå

Det rör sig om en annan typ av kriminell aktivitet än förrådsinbrotten. Merparten av de kriminella som riktar in sig på företagsinbrott är inte från Umeå utan inresta, ofta från utlandet. De kartlägger förekomsten av byggarbetsplatser eller containrar, för att sedan på ett snabbt och välplanerat sätt stjäla material eller verktyg för stora värden. De utför ofta serier av stölder, under några veckor, för att sedan resa ut ur landet. Den skarpa nedgången av den här typen av inbrott under pandemin kan förklaras av att flera gränsövergångar i Europa plötsligt stängde, vilket gjorde stöldresor svårare att genomföra. När gränsövergångarna underlättades igen 2022 ökade inbrotten.

B. Bedrägerier

a. Vad menas med bedrägerier?

För att en handling ska betraktas som bedrägeri är intentionen central. Bedrägerier förutsätter att någon uppsåtligen valt att vilseleda en annan person eller organisation, för att påverka deras beslut och leda till ett utfall som gynnar bedragaren och missgynnar offret. Skillnaden mellan stöld och bedrägeri är att offret initialt godkänt att lämna över sin egendom.

Bedrägeri kan ta många olika former. Några av de vanligaste på senare tid har varit:

- **Kortbedrägerier** – bedragaren använder någon annans bankkort eller kortuppgifter för att ta ut kontanter eller genomföra ett köp. Kortuppgifter kan ha samlats in genom skimning, där en avläsare fångar upp uppgifterna till kontaktlösa kort. En annan vanlig metod är nätfiske eller phishing, där bedragaren lurar personer att lämna över kortuppgifter genom social manipulation, exempelvis bluffmail.
- **Fakturabedrägeri** – bedragaren skickar en faktura för en vara eller tjänst som offret inte har beställt, en så kallad bluffaktura. Den här sortens bedrägerier riktar ofta in sig på företag.
- **Befogenhetsbedrägeri** – bedragaren kontaktar ett företag eller en person och utgör sig för att ha befogenheter för att få åtkomst till uppgifter eller styra en transaktion. Exempelvis kan bedragaren låtsas arbeta på en bank eller en myndighet, eller utge sig för att vara chef i organisationen bedragaren riktar in sig på (så kallade VD-bedrägerier).
- **Identitetsbedrägeri** – genom att komma över offrets personliga uppgifter ansöker bedragaren om ett lån eller köper en vara eller tjänst i offrets namn.
- **Telefonbedrägerier** – bedragaren ringer upp offret, utgör sig för att ringa från en myndighet, företag eller annan organisation, och försöker övertyga personen att föra över pengar eller att lämna över personliga uppgifter (exempelvis bank-id). Också känt som samtalsfiske.
- **Investeringsbedrägeri** – bedragaren övertygar offret att göra en investering som gynnar bedragaren, genom att ge en vilseledande bild av värdet eller avkastningen. Exempelvis kryptobedrägerier som OneCoin.
- **Bedrägeri genom social manipulation** – bedragaren tar kontakt med offret och skapar en förtrolig relation för att så småningom övertyga hen att föra över pengar eller fatta ett annat beslut som gynnar bedragaren. Befogenhetsbedrägerier är den vanligaste varianten, och drabbar främst äldre. Bedragaren utger sig för att vara från Polisen, banken eller sjukvården för att på så sätt lura till sig uppgifter för att komma åt bankkonton. En annan mer nischad variant är romansbedrägerier, där bedragaren startar en kärleksrelation med offret, fysiskt eller på distans.
- **Annonsbedrägeri** – bedragaren utger sig för att sälja eller hyra en vara eller tjänst som antingen inte finns, eller som efter transaktionen visar sig ha varit en helt annan än köparen förväntat sig. Omvänt kan bedragaren uttrycka intresse för att köpa en vara, för att sedan inte betala.

b. Omfattning och utveckling

I. LÄGET NATIONELLT

I takt med att samhället digitaliserats och kontantanvändandet minskat har även brotten förändrats. Rån mot värdetransporter har exempelvis minskat medan antalet bedrägerier har ökat. Bedrägerier begås ofta på distans, vinstmöjligheterna är goda och det är en förhållandevis riskfri typ av kriminalitet, inte minst eftersom uppklarningsgraden är låg.

Sett över en tioårsperiod har de anmälda bedrägeribrotten nationellt ökat med 53 procent. Från att ha varit stigande mellan 2013 och 2019 minskade de anmälda bedrägerierna fram till 2022. Preliminärdata från 2023 pekar på en kraftig uppgång det senaste året (+ 22 procent), särskilt kopplad till kortbedrägerier, som ökat med 44 procent sen 2022 och bedrägeri genom social manipulation, som ökat med 36 procent.

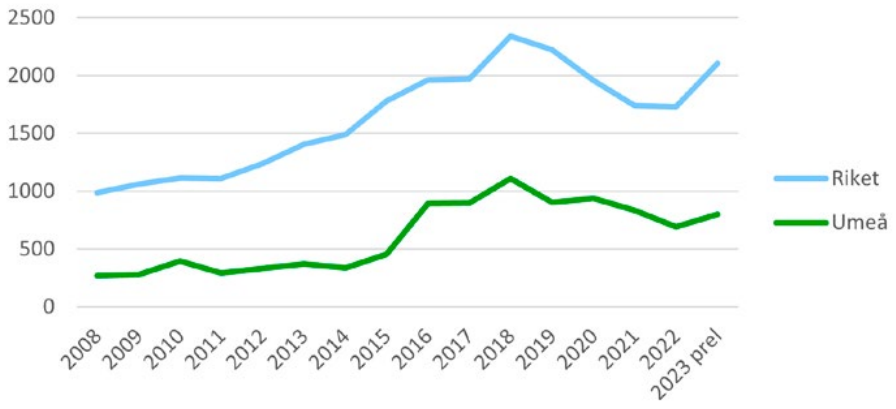
Just den sistnämnda kategorin av bedrägerier beskrivs som särskilt problematiska i Brås senaste rapport om bedrägerier (Brå 2023h). De innebär ofta stora ekonomiska förluster för brottsoffren, och leder till starka känslor av skam och skuld hos de drabbade. De psykiska och ekonomiska konsekvenserna blir mycket större än för andra bedrägerier, som kort- eller annonsbedrägerier, där den ekonomiska förlusten är mindre och det psykiska övergreppet inte lika smärtsamt. Äldre och personer med funktionsnedsättningar drabbas i störst utsträckning.

Enligt Nationella trygghetsundersökningen (NTU) hade 6,1 procent av de svarande i riket råkat ut för försäljningsbedrägeri 2022 (exempelvis annonsbedrägerier). Män drabbas i större utsträckning än kvinnor (6,8 procent kontra 5,6 procent), en övervikt som synts under hela mätperioden. Vad gäller utsatthet i olika åldrar är utsattheten allra störst bland åldersgruppen 34–44 år.

II. LÄGET I UMEÅ

I Umeå anmäldes 2023 drygt 800 bedrägerier. Sett till antalet anmälda bedrägerier per 100 000 invånare ligger Umeå under riksgenomsnittet.

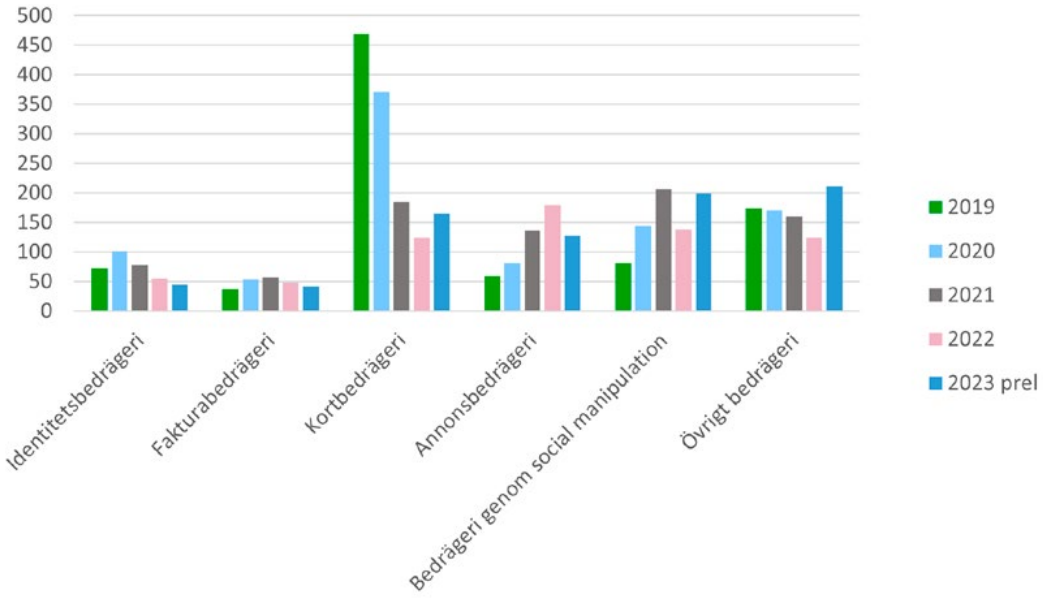
Figur 77. Bedrägeri uppdelat efter Umeå och riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa Brå

Kortbedrägerierna, som tidigare utgjort den stora majoriteten av alla anmälda bedrägeribrott i Umeå har sjunkit kraftigt de senaste 5 åren. Här följer Umeås kriminalitet den nationella trenden. 2023 syns en ökning, vilken även skett nationellt, och som kan kopplas till nya metoder som utvecklats och spridits i kriminella nätverk, exempelvis för att komma runt identifiering med bank-ID och andra säkerhetsåtgärder.

Figur 78. Bedrägeri i Umeå, uppdelat efter kategori, antal anmälda brott per 100 000 invånare



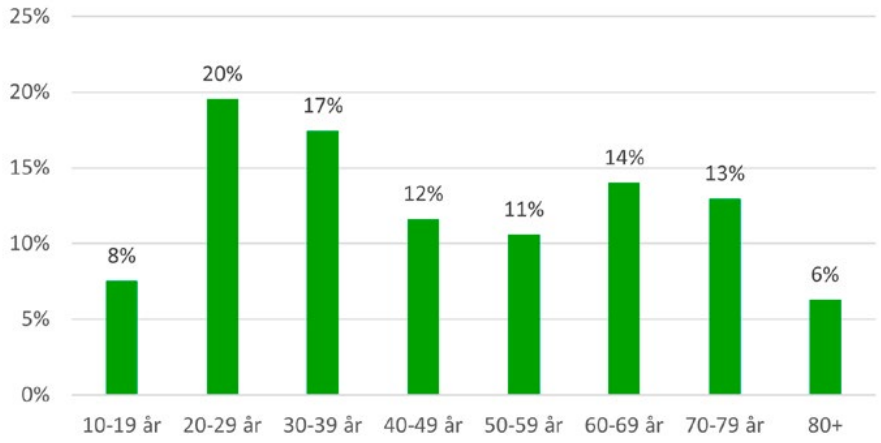
Källa Brå

Anmälda annonsbedrägerier ökade 2022 i Umeå. Bedragare har tagit sig in på informella handelsarenor som Facebook köp och sälj, där det förekommer många fejk-annonser för alla möjliga varor (båtar, cyklar, djur). Den här sortens bedrägerier underlättas av att det är socialt accepterat, när det gäller den här sortens informella transaktioner, att också be om betalning i förskott. Preliminärdata från 2023 visar dock på en viss minskning.

Eftersom e-handel nu utgör en stor del av vår konsumtion innebär det att personer i Umeå också utsätts av bedragare från andra delar av landet eller andra länder. Det kan vara varor som aldrig skickas eller annonser som är medvetet vilseledande och där varan inte motsvarar kundens förväntningar. Exempelvis visar en granskning från SVT att konsumenter vilseleds av bluffsajter som säljer billiga kopior eller miniatyrkopior på populära produkter (Berglund 2023).

Vem utsätts då för bedrägerier i Umeå? Det finns en föreställning att bedrägerier främst drabbar äldre, men statistiken visar att 45 procent av de som drabbas är under 40 år, kontra 33 procent för kategorin 60+.

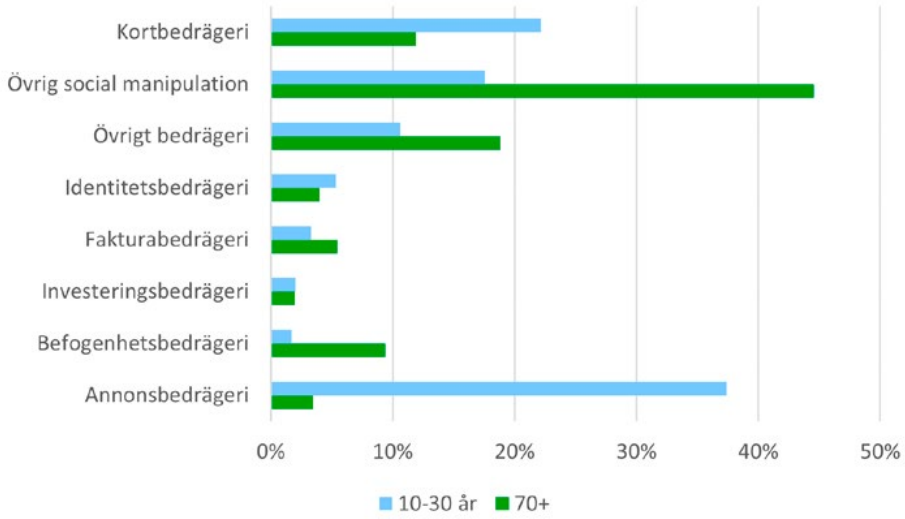
Figur 79. Målsägande i Umeå utsatta för bedrägeri 2023, uppdelat efter ålder, andelar



Källa: Polismyndigheten

Men det är viktigt att beakta två saker: dels att bedrägerier utgör en mycket större andel av de brott som äldre utsätts för, dels att den äldre befolkningen är måltavla för de mest ekonomiskt kostsamma formerna av bedrägeri, främst bedrägeri genom social manipulation, som kan leda till stora förluster för den som luras.

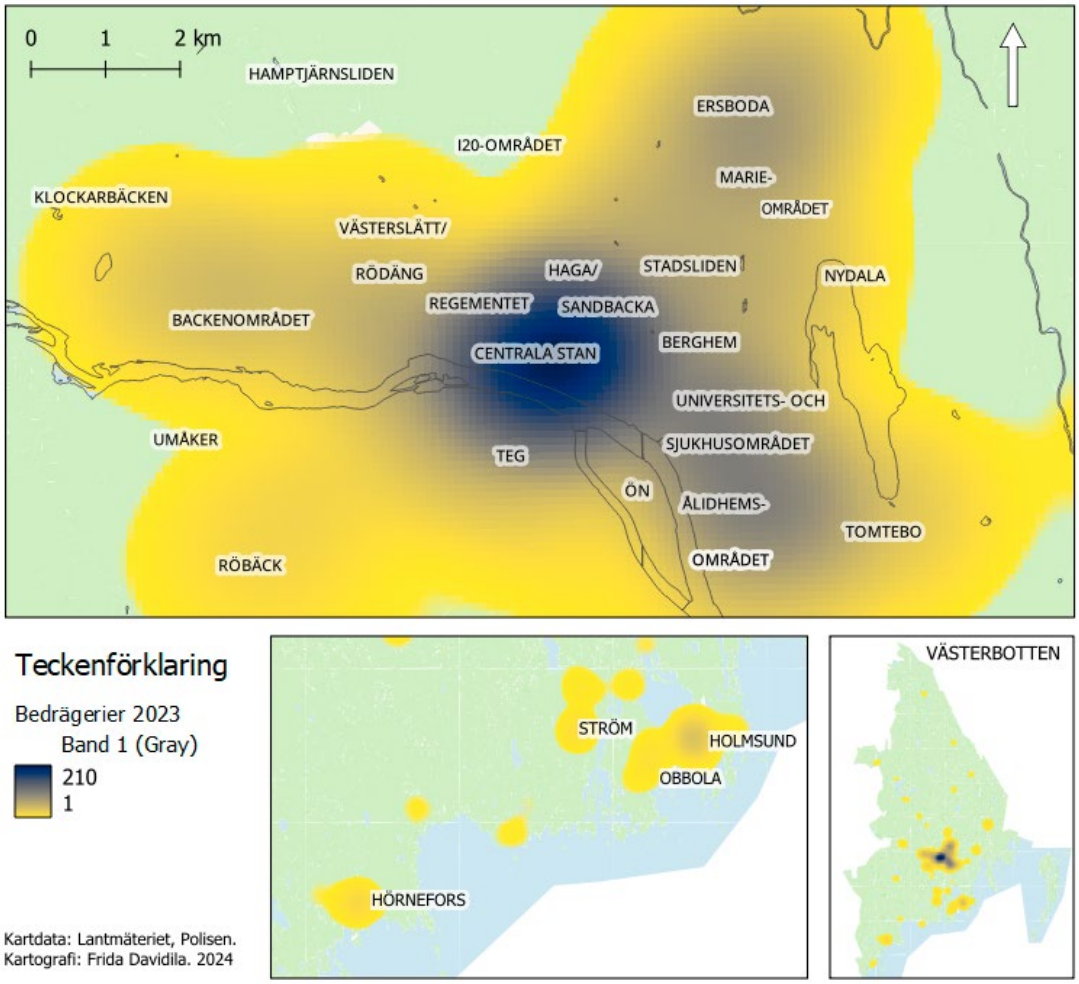
Figur 80. Målsägande utsatta för bedrägeri i Umeå 2023, uppdelat efter brottskategori och ålder, andelar



Källa: Polismyndigheten

Ser man på var bedrägerier sker märker man att mönstret som vanligt följer befolkningstätheten (fler utsätts i centralorten, många i centrum). Men mönstret är mer diffust än för annan brottslighet, här är de anmälda brotten mycket mer utspridda och man ser fler fall på landsbygden. Ett mönster som till stor del kan förklaras av att bedrägerier, till skillnad från brott som misshandel eller cykelstölder, är brott som oftast utförs på distans.

Karta 5. Värmekarta över anmälda bedrägeribrott i Umeå kommun, 2023



c. Näringslivets utsatthet

Enligt organisationen Svenskt näringsliv är det viktigt att vara medveten om att anmälningsstatistiken inte visar hela bilden när det gäller företagens utsatthet för exempelvis bedrägerier eller cyberattacker.

Att som företag offentliggöra sin utsatthet för bedrägerier kan vara skadligt för varumärket, därför väljer många organisationer att inte berätta. Men det kan ofta handla om ansenliga summor, som exempelvis i april 2023 när Umeåförtaget UT transport utsattes för en sofistikerad VD-kapning som ledde till en förlust på 2 miljoner kronor. Anledningen att VDn Ulrika Dorsch valde att göra en polisanmälning och att låta sig intervjuas om brottet var att hon upplever att bedrägerier blir allt vanligare, men att det finns en tystnadskultur runt utsattheten: ”Bedrägerier verkar vara väldigt vanliga då flera andra företagare jag pratat med också har blivit utsatta. Men det är ett stort problem att man inte pratar om det öppet och att många inte vågar anmäla” (Nygren 2023).

Förutom skada på varumärket avstår många företagare från att anmäla bedrägerier. Anmälan upplevs krånglig och tidödslande eftersom det inte kan göras digitalt. Anmälningsbenägenheten påverkas också negativt av att få brott klaras upp – eller ens leder till åtal. I en intervju i Västerbottens-Kuriren uttrycker VDn för umeåföretaget *Stjärna Fyrkant* kritik för att utredningar om bedrägerifall mot företag ofta läggs ner, även när det finns bevismaterial. Bedrägerier har kostat företaget 200 000 det gångna året och lett till ett beslut att stänga ner sin e-handelssajt (Sundelin 2024).

Organisationen Svenskt Näringsliv delar bilden av att det finns ett stort mörkertal när det gäller bedrägerier mot näringslivet, såväl i Umeå som nationellt, och att det här är ett problem som bara kommer öka i framtiden om inte fler förebyggande insatser sätts in.

d. Bedrägerier i spelvärlden

Nya samhällsutvecklingar skapar nya arenor för bedrägeri. Spelvärlden är inget undantag. Det finns ett flertal internetbaserade spel där spelare antingen kan köpa eftertraktade digitala föremål med riktiga pengar, eller växla pengar mot en digital valuta som används i spelet (exempelvis valutan Robux i det populära spelet Roblox). Det förekommer att sällsynta digitala föremål värderas till mycket höga belopp i verkligheten, exempelvis ett nytt ”skin” för ett vapen i Counter Strike som nyss dykt upp och värderas till 10 miljoner kronor (Sandström 2024). Därmed har också bedragare riktat in sig på spel för att där lura till sig spelares tillgångar.

Barn är särskilt utsatta – en granskning från SVT visade att hundratals barn exempelvis lurats på pengar i Roblox. Av de 2000 SVT haft kontakt med uppgav 600 att de blivit lurade på pengar, men bara 1 på 5 hade berättat om det för sina föräldrar (Grill et al 2024a). Ett av barnen SVT pratade med var från Umeå, och vittnade om hur han blivit av med sitt konto och alla sina tillgångar i Counter-Strike (Forsgren 2023).

Hur omfattande de här bedrägerierna är vet varken företagen eller polisen. SVTs granskning visar att det finns organiserade grupper bakom bedrägerierna som utbyter tips och information med varandra (Grill et al 2024b). Det är bara ett exempel på hur bedrägeribrotten ständigt riktar in sig på nya arenor och målgrupper, vilket också är en utmaning för polis och rättsväsendet.

e. Koppling till annan brottslighet

Att utveckla bättre sätt att förebygga bedrägeribrott är angeläget. Bedrägerier kan orsaka stor skada för de privatpersoner och organisationer som drabbas. Många bedragare riktar medvetet in sig på sårbara grupper, som äldre eller personer med funktionsnedsättningar. Mycket tyder på att kriminella noggrant kartlägger sina offer, och inte sällan säljer informationen vidare till andra kriminella (Bogegård 2023).

Ett ytterligare problem med bedrägerier är att en stor del av vinsterna göder den organiserade brottsligheten. Polisens kartläggning visar att samma grupperingar kan kopplas till såväl dödligt skjutvapenvåld som bedrägerier, och att brottsvinster från bedrägerier skapar tillväxt i kriminella miljöer, vilken i sin tur kan påverka maktbalansen och leda till nya konflikter och ökat våld (Polismyndigheten et al 2022). Det är också tydligt att brottsvinster som genereras från t.ex. bedrägeribrotten skapar tillväxt i kriminella miljöer vilket påverkar maktbalansen inom dessa miljöer och kan leda till konflikter och annan allvarlig påverkan på samhället.

Polisens analyser visar också att det finns en överlappning mellan de grupperingar som kan kopplas till skjutvapenvåld, bedrägerier och penningtvätt, och miljöer där det förekommer våldsbejakande extremism. Adderas den organiserade brottslighetens inkomster från olika bedrägeriformer pekar mycket på att den nu överstiger vinstmarginalerna från narkotikahandeln (Polismyndigheten et al 2022). Att förebygga bedrägerier bör alltså vara en viktig del av strategin för att motverka den organiserade brottsligheten i Sverige.

Analysen av egendomsbrott visar, avslutningsvis, att Umeå ligger på en lägre nivå än riket när det gäller de flesta tillgreppsbrott (exklusive cykelstölder) och när det gäller inbrott. Till skillnad från riket är dock trenden ökande, vilket till stor grad kan kopplas till ett fåtal brottsaktiva personer som återkommande begår stölder eller inbrott för att finansiera sitt drogberoende. När det gäller bedrägerier ligger Umeå under nivån på riket, men även här ser man en ökning av bedrägerier 2023.

5. Brott mot miljön, folkhälsan, samt samhällets ordning

I det här kapitlet beskrivs den brottslighet som inte i första hand drabbar en enskild individ - många av brotten saknar målsägande - men som utgör ett hot mot miljön, folkhälsan, samt samhällets ordning och stabilitet.

A. Brott mot miljön

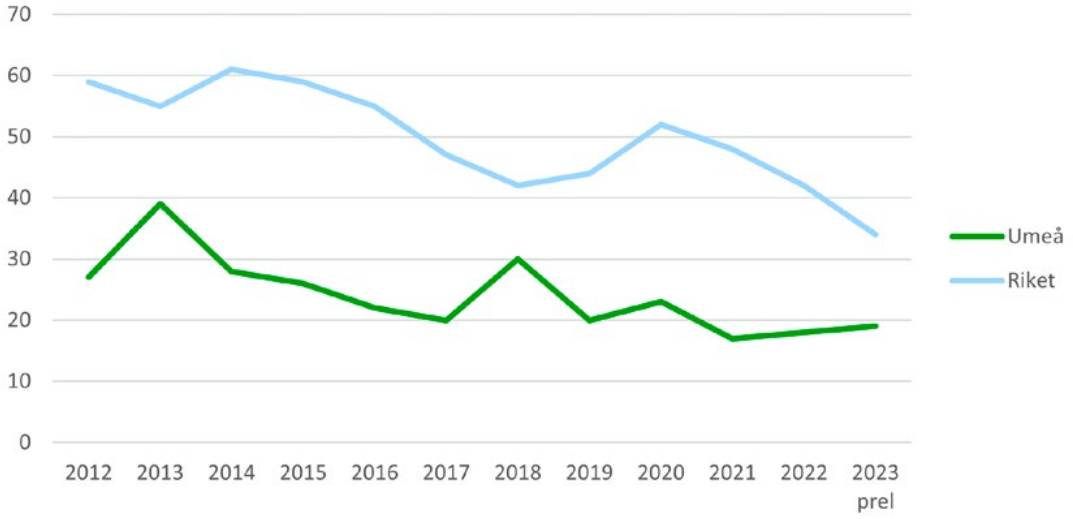
a. Vad menas med brott mot miljön?

Brott mot miljön är en väldig bred kategori som berör många olika sorters brott, från avfallsbrott till artskyddsbrott. Vad brotten har gemensamt är att de skadar miljön och därmed indirekt människors hälsa.

De flesta brott regleras av Miljöbalken (kapitel 29) men i vissa fall utgör handlingar brott mot andra lagar, som smugglingslagens när det gäller olagliga avfallstransporter.

De brott som anmäls oftast är sådana som rör miljöbrott (exempelvis föroreningar), otillåten miljöverksamhet (exempelvis när en verksamhet saknar tillstånd eller bryter mot krav) och nedskräpning. Men även brott som rör skyddade arter ingår, som brott mot områdesskydd, handel med hotade arter eller jaktbrott.

Figur 81. Brott mot miljöbalken, uppdelat efter Umeå och riket, anmälda brott per 100 000 invånare



Källa Brå

I Umeå som i riket har antalet anmälda brott mot Miljöbalken per 100 000 invånare minskat de senaste 10 åren.

Viktigt att beakta är att anmälda brott mot Miljöbalken är mycket händelsestyrda. Det finns inget offer som kan göra en anmälan och de flesta brott anmäls i samband med kontroller från tillsynsmyndigheter. Ökar antalet kontroller ökar också antalet anmälda brott. Det innebär också att mörkertalet är mycket omfattande. Överlag är det svårt att uttala sig om omfattningen och utvecklingen på brotten mot miljön, eftersom det saknas mätningar och vetenskapliga studier på området.

b. Otillåten miljöverksamhet

Vissa verksamheter innebär risker för förorening av miljön på grund av utsläpp i luft, mark och vatten, eller på grund av buller eller strålning. Miljöfarliga verksamheter är exempelvis drivmedelsstationer, bilverkstäder, biltvättar, mekaniska verkstäder, kemtvättar, tandläkare eller tryckerier.

För att bedriva sådana verksamheter krävs tillstånd. Bryter företaget mot tillståndets villkor kan de dömas för otillåten miljöverksamhet. Företag är skyldiga att anmäla när villkorsbrott skett, det vill säga när de överträder de villkor som gäller. Det kan exempelvis handla om att kemikalier inte hanterats på rätt sätt eller att ett tillåtet värde överskridits.

Vid allvarliga brister görs en polisanmälan, men att få företag fällda i rätten är svårt. De flesta anmälningar läggs ner i brist på tillräckliga bevis, eftersom utlåtanden från tjänstepersoner vanligtvis inte anses räcka. Det leder till att mindre överträdelser i regel inte anmäls, eftersom de inte har förutsättningar att leda till en fällande dom.

I Umeå har antalet miljösanktionsavgifter minskat sedan 2019:

- 76 sanktionsavgifter 2019
- 35 sanktionsavgifter 2020
- 39 sanktionsavgifter2021
- 28 sanktionsavgifter 2022
- 25 sanktionsavgifter 2023

c. Nedskräpning

Nedskräpning innebär att någon avsiktligt eller genom oaktsamhet kastar avfall på platser som inte är avsedda för det, exempelvis på allmänna platser, längs vägar, i parker eller i naturen. Det kan handla om stora mängder avfall (exempelvis olagligt dumpat byggavfall, se nästa del om avfallsbrott), men också om många små överträdelser (kasta en fimp eller en pet-flaska) som tillsammans leder till stora mängder avfall. Avfallet är inte bara estetiskt anskrämligt men riskerar också att skada människor, djur och ömtåliga miljöer.

Nedskräpning innebär en omfattande kostnad för kommunerna, som har ett lagstadgat renhållningsansvar. Enligt Naturvårdsverket kostade städning av skräp Sveriges kommuner 430 miljoner kronor under 2022.

I Naturvårdsverkets skräpmätning från 2023 var de vanligaste skräpet cigarettfimpar (48 procent), portionssnus (17 procent) och engångsplast (15 procent) (Naturvårdsverket 2023).

I Umeå anmäls ett begränsat antal nedskräpningar om man jämför med den reella omfattningen:

- 51 anmälningar 2021
- 35 anmälningar 2022
- 42 anmälningar 2023

Nedskräpning anmäls i mycket liten omfattning, även när det handlar om större föremål som soffor, skrotbilar eller soppåsar som hittas på offentlig mark.

2022 organiserade Umeå kommun ett strandstädningsprojekt som delfinansierades med medel från Naturvårdsverket. Under 10 veckor avlägsnades 5,9 ton skräp från kust- och havsnära stränder i kommunen. Det var skräp som lämnats kvar på stranden, som slängts i skogen, som dumpats över broar, tryckts ner mellan stenar, lämnats kvar i terrängen eller avsiktligt gömts på otillgängliga platser i närheten av havet. Som slutrapporten (Umeå kommun 2022b) poängterar är den stora mängd skräp som plockats upp bara en droppe i havet jämfört med allt det som antagligen ligger utspritt över resten av kommunens yta. Rapportens slutsats är att nedskräpning är ett problem i Umeå kommun, och att mer insatser krävs för att komma till bukt med det.

d. Avfallsbrott

Ett brott mot Miljöbalken som fått mycket uppmärksamhet de senaste åren är avfallsbrott. Naturvårdsverket definierar avfallsbrott som brott mot straffbestämmelserna i miljöbalken eller smugglingslagen där gärningen innefattar hantering av avfall. Tekniskt sett ingår även nedskräpning i den beskrivningen, men Naturvårdsverket väljer att inte ta med nedskräpningsförseelse i definitionen. Problematiken ser lite olika ut. Nedskräpning orsakas av många små överträdelser - slänga en cigarettfimp på marken – som sammanlagt och över tid orsakar stora problem. Avfallsbrott handlar om en medveten kriminell handling, ofta i syfte att tjäna pengar, och som inte sällan innefattar en stor mängd avfall.

Ett vanligt förekommande problem är kriminella företag som upphandlar avfall men som i stället för att hantera det på ett lagligt sätt gräver ner det, vilket får stor negativ påverkan på miljön, inte minst genom förorening av ytvatten och grundvatten. Skandalen kring företaget Think Pink är bara ett exempel (Carlén och Dennert 2023). Ett annat omfattande problem är olaglig export av elektronikavfall till land utanför Europa, där de i vissa fall används trots att produkterna är osäkra, eller deponeras på miljöfarliga sätt. Exempelvis har Sveriges Radio i januari 2024 avslöjat att tusentals svenska fordon med körförbud upphandlats och exporterats till länder i Afrika (Kudo och Elfving 2024).

I Umeå samverkar kommunens avdelning för Miljö- och hälsoskydd med Polisen och Länsstyrelsen Norrbotten för att kontrollera avfallstransporter längs vägarna. De utför även kontroller riktade mot verksamheter som hanterar avfall, i synnerhet större aktörer. Deras bild är att överträdelser sker, men att problematiken inte går att koppla till någon specifik bransch. Det handlar snarare om vissa företag eller vissa individer, som ibland driver olika verksamheter och gör sig skyldiga till upprepade brott. Miljö- och hälsoskydd har försökt arbeta förebyggande och kompetenshöjande mot företag i byggbranschen genom att bjuda in till informationsträffar om hantering av byggavfall (som är en stor del av den inhemska problematiken kring avfallsbrott), men intresset har varit svalt.

Hur omfattande avfallsbrottsligheten är i Umeå kommun är svårt att avgöra eftersom kontrollerna är begränsade. Resurssattes de mer skulle det antagligen upptäckas fler brott. Som en miljöinspektör från Malmö uttrycker det i ett radioreportage om olaglig avfallshantering: “letar man så hittar man” (Petterson 2022).

Det finns åtgärder som skulle underlätta upptäckten av avfallsbrott, men där besluten inte ligger på kommunal nivå. Det kan exempelvis vara krav om en tydlig skyltning för avfallstransporter, och att kommuner ska få tillgång till Naturvårdsverkets register över företag som hanterar farligt avfall.

Antalet anmälda avfallsbrott i Umeå har legat relativt stabilt de senaste 5 åren:

- 8 anmälningar 2019
- 5 anmälningar 2020
- 8 anmälningar 2021
- 4 anmälningar 2022
- 7 anmälningar 2023

e. Koppling till organiserad brottslighet

Det huvudsakliga problemet med avfallsbrott är den negativa påverkan det har på miljön och människors hälsa. Men det är även en typ av kriminell aktivitet som direkt göder den organiserade brottsligheten.

Internationellt har hantering och export av avfall länge varit en lukrativ aktivitet för kriminella gäng. I boken *Gomorra* beskriver exempelvis journalisten Roberto Saviano hur Camorra-nätverket i Neapel köper in avfall i stora mängder som sedan grävs ner på landsbygden (Saviano 2008). Naturvårdsverket påpekar att avfall är en attraktiv bransch för kriminella nätverk även i Sverige eftersom möjligheten till ekonomisk förtjänst är stor, upptäcktsrisken liten och straffen låga (Naturvårdsverket et al 2022).

Genom att lägga låga bud och därmed vinna upphandlingar för avfallshantering, eller genom att driva miljöfarlig verksamhet utan att hantera farliga ämnen eller avfall på rätt sätt, snedvrider de kriminella också marknaden genom osund konkurrens. Det gör det svårare för företag som följer lagen att vara lönsamma.

På sikt innebär avfallsbrottsligheten också en stor kostnad för samhället, inte bara genom förorenad natur och uteblivna ekosystemstjänster, men också för att kommunerna i slutändan ofta tvingas bekosta saneringen av mark som förorenats, när företag gått i konkurs. I Botkyrka till exempel förväntas kostnaden för Think Pinks avfallsbrott kosta kommunen 200 miljoner kronor (Petterson 2022).

B. Brott mot människors hälsa och säkerhet

a. Vad menas med brott mot människors hälsa och säkerhet?

I den här kategorin har vi samlat brott som bryter mot de lagar som reglerar livsmedel, läkemedel, alkohol, tobak, dopningsprodukter och narkotika, men även vapen och trafik. Gemensamheten ligger i att brotten inte har någon tydlig målsägande, utan bryter mot lagar vars syfte är att skydda medborgarnas hälsa och upprätthålla säkerheten, exempelvis i trafiken.

b. Brott mot livsmedelslagen

Livsmedelslagen (SFS 2006: 806) reglerar all produktion, bearbetning och distribution av livsmedel, och utgår från EU-lagstiftning på samma område. Med livsmedel menas inte bara mat och dryck; även vatten och snus ingår. Det innebär att lagen reglerar många olika sektorer, från jordbruk till livsmedelsbutiker och restauranger.

Brott mot livsmedelslagen kan ta många former, från bristande hygien på restauranger till undermåliga förpackningar. Ett område som fått mycket uppmärksamhet är livsmedelsfusk. Det kan innebära användning av förfalskade ingredienser, att ge felaktig information om kvalitet eller tillverkningssätt, att producera livsmedel under förfalskade varumärken eller att sälja vidare stulna livsmedel. Brottet kan innebära en fysisk överträdelse, det vill säga att en produkt manipuleras, exempelvis att förbjudna ämnen tillsätts i bröstmjölksersättning. Men brottet kan också innebära en administrativ överträdelse, där livsmedel säljs som egentligen inte får säljas (exempelvis produkter med passerat bäst-före datum) eller att konsumenter vilseleds (exempelvis att odlad lax säljs som vildfångad).

Enligt Livsmedelsverkets kartläggning av livsmedelsfusk är problemen omfattande, och brottsligheten kan omfatta så mycket som 6 miljarder kronor årligen (Livsmedelsverket 2020). Utöver fara för människors hälsa utgör också livsmedelsfusket ett problem för svensk ekonomi. Det leder till snedvriden konkurrens, samt bristande tillit bland konsumenter. Skandaler kring matfusk – som kebabköttet med listeria i Malmö hösten 2023 (Mikulic 2023) - kan leda till att konsumenter avstår från vissa produkter under en period, vilket då drabbar hela branschen, inklusive alla laglydiga företag.

Även livsmedelsfusk är en lukrativ arena för organiserad brottslighet. På EU-nivå har det uppmärksammats kopplingar mellan fusk med livsmedel som olivolja eller saffran och organiserad brottslighet (Jones 2023). Även i Sverige finns rapporter att organiserad brottslighet är aktiv inom livsmedelsfusk – exempelvis kött som inte får säljas erbjuds på marknader som ekologiskt och lokalproducerat kött. Livsmedelsfusk kan erbjuda stora vinster, medan straffen är låga.

Livsmedelsverket ansvarar för offentlig kontroll på nationell nivå, och länsstyrelser samt kommuner bedriver livsmedelskontroll på lokal nivå.

Sanktionsavgifter gällande livsmedel i Umeå har legat på under 10 ärenden per år de senaste 5 åren:

- 3 sanktionsavgifter 2019
- 5 sanktionsavgifter 2020
- 10 sanktionsavgifter 2021
- 2 sanktionsavgifter 2022
- 7 sanktionsavgifter 2023

c. Alkohol

Att tillverka och konsumera alkohol är lagligt i Sverige. Tillverkning, införsel, marknadsföring, försäljning och konsumtion av alkohol omgärdas dock av ett strikt regelverk av folkhälsoskäl. Vanliga brott mot alkohollagen (2010:1622) är att:

- sälja eller tillhandahålla alkohol till personer under 20 år (langning)
- sälja alkohol till den som är märkbart berusad (överservering)
- sälja alkohol utan tillstånd

Alkoholkonsumtionen i Sverige har följt en nedåtgående trend sedan 2004 enligt Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysnings (CAN) undersökningar. Framför allt är det män som minskat sin konsumtion vilket också innebär att skillnaden mellan män och kvinnors konsumtion blivit mindre. Unga i åldern 17-29 år har en fortsatt hög årskonsumtion av alkohol, medan personer över 65 år konsumerar allra minst. Skillnaden mellan årsgrupperna minskar dock över tid (CAN 2023a).

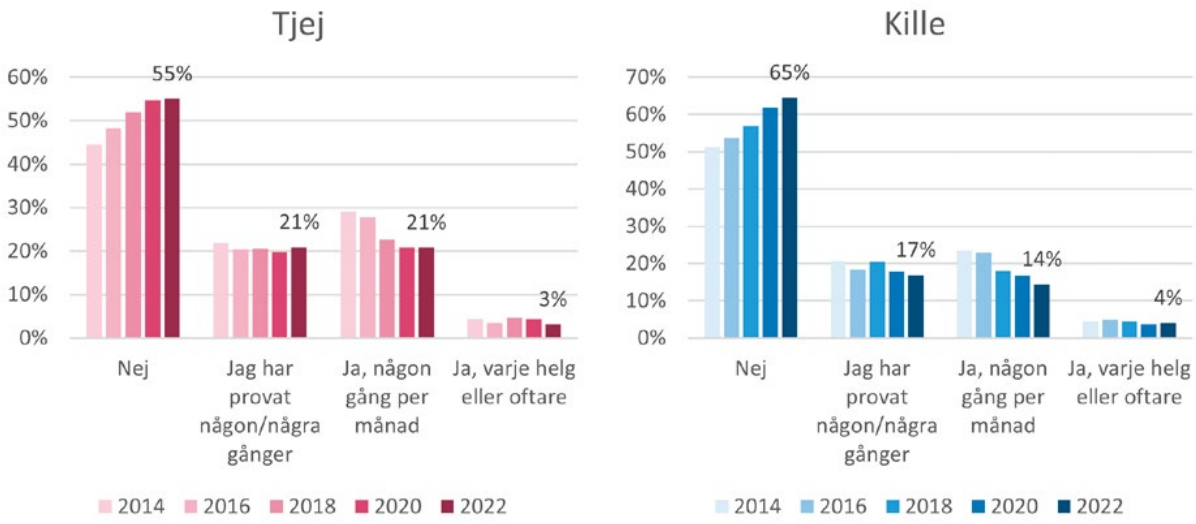
Det finns en koppling mellan alkohol och brott. Först för att alkoholkonsumtion påverkar människors benägenhet att begå brott. Brås undersökning *Alkohol- och drogpåverkan vid misshandel, hot, personrån och sexualbrott* bekräftade att det finns en stark koppling mellan berusning och olika sorters våldsbrott. Påverkan var störst på kriminalitet bland män, och på kategorin misshandel. 2015 var 7 av 10 män berusade när de begick misshandel (Brå 2015). En forskningsöversikt från Folkhälsomyndigheten visar också på en koppling mellan alkoholkonsumtion och våld i nära relation (Folkhälsomydigheten 2021). Även våldsutsattheten ökar i samband med alkoholkonsumtion (Brå 2015).

Smugglingen av alkohol över Sveriges gränser är omfattande, och har en koppling till organiserad brottslighet (Tullverket 2023). Smugglad alkohol säljs ofta till minderåriga, vilket även bryter mot alkohollagen. Sociala medier har på senare år blivit ett forum för alkohollangning till minderåriga (CAN 2021).

I Umeå är konsumtionen av alkohol på en lägre nivå än riket i stort. I folkhälsoundersökningen *Jämlika liv* anger 55 procent att de dricker alkohol mer än 1 gång i månaden (Umeå kommun 2020a). 19 procent av kvinnorna och 15 procent av männen dricker aldrig alkohol. Men 13 procent av kvinnorna och 21 procent av männen anger att de dricker mellan 5 och 10 glas vid varje tillfälle, vilket per definition innebär att de är så kallade intensivkonsumenter och därmed har ett riskbruk av alkohol. Hos unga vuxna är andelen sådana intensivkonsumenter 19 procent.

Bland minderåriga i Umeå ses en positiv trend över tid då andelen som aldrig druckit alkohol ökar vid varje undersökning (en trend som också synts nationellt fram till 2023 när utvecklingen stannade av). I undersökningen *Unga* 22 framkommer att 65 procent av tjejerna och 55 procent av killarna inte dricker alkohol.

Figur 82. Alkoholkonsumtion bland unga. Dricker du alkohol? Uppdelat efter tjejer och killar



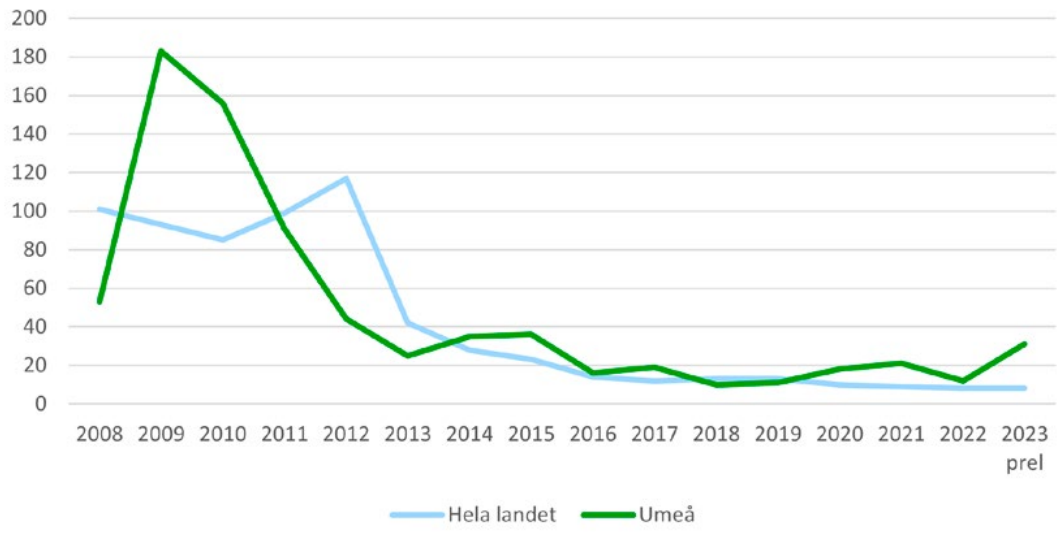
Källa: Umeå kommun, Unga 2022

Däremot minskar inte gruppen av ungdomar som har ett riskbruk av alkohol i samma omfattning. Undersökningen visar även att de som dricker ofta också har en högre sannolikhet att bruka narkotika. En bild som bekräftas av statistik från Ingången, Umeås alkohol- och drogrådgivning. Den visar att många av de som har ett narkotikaberoende också missbrukar alkohol. Det finns även en samvariation mellan unga som har ett riskbruk av alkohol, som mår psykiskt dåligt och som har problem med skolgången.

Att 4 procent av killarna och 3 procent av tjejerna som besvarat *Unga*-enkäten dricker varje helg eller oftare ger också en tydlig indikation på att langning förekommer i Umeå, eftersom endast ett fåtal av de svarande eleverna var över 18 år.

När det gäller brott mot alkohollagen har antalet anmälda brott i Umeå kraftigt minskat sedan toppen 2009.

Figur 83. Brott mot alkohollagen, uppdelat efter Umeå och riket, anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Om den stora ökningen 2008-2009 berodde på ett ökat antal brott eller bättre upptäckt är oklart. Sedan 2016 har trenden varit sakta minskande, dock visar preliminärdatan på en ökning 2023. Umeå har vanligen legat på ungefär samma nivå som riket de 10 senaste åren. Den absoluta majoriteten av anmälda brott handlar om olovligt anskaffande eller hantering av alkohol.

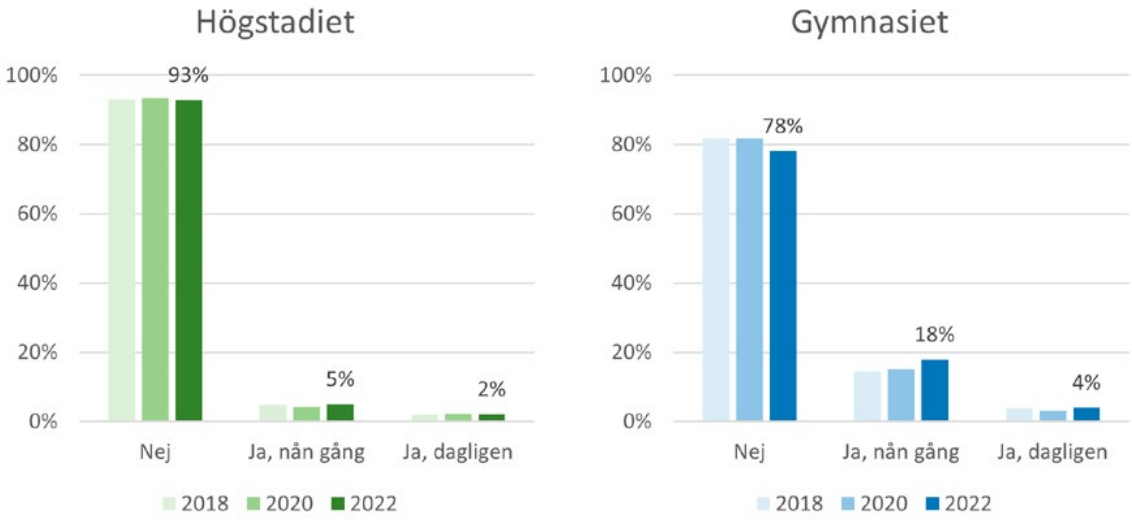
d. Tobak

Tobaksprodukter är, i likhet med alkohol, starkt reglerade. I Lagen om tobak och liknande produkter (SFS 2018:2088) regleras produktion, förpackning, marknadsföring, distribution och tillsyn av tobaksprodukter. Det är exempelvis brottsligt att sälja smaksatta cigaretter, sälja tobaksprodukter utan tillstånd, sälja cigaretter utan varningar på förpackningen eller sälja tobaksprodukter till minderåriga.

I Sverige har användandet av cigaretter minskat med 42 procent sedan 2003. Rökning har även minskat kraftigt bland svenska skolungdomar (CAN 2023a). Däremot har användandet av e-cigaretter och snus ökat överlag, och särskilt märkbart hos unga. Användandet av vitt snus och vapes står för en stor del av ökningen, inte minst bland tjejer.

I Umeå visar folkhälsoundersökningen *Jämlika liv* att cirka 3 procent av Umeås vuxna befolkning röker dagligen (Umeå kommun 2020a). Det är en förhållandevis låg siffra jämfört med riket. *Unga*-enkäten (Umeå kommun 2023a) visar att den dagliga rökningen hos unga ligger på ungefär samma nivå, 3 procent. Cirka 2 procent av eleverna röker dagligen i högstadiet, i gymnasiet är det 4 procent som röker dagligen.

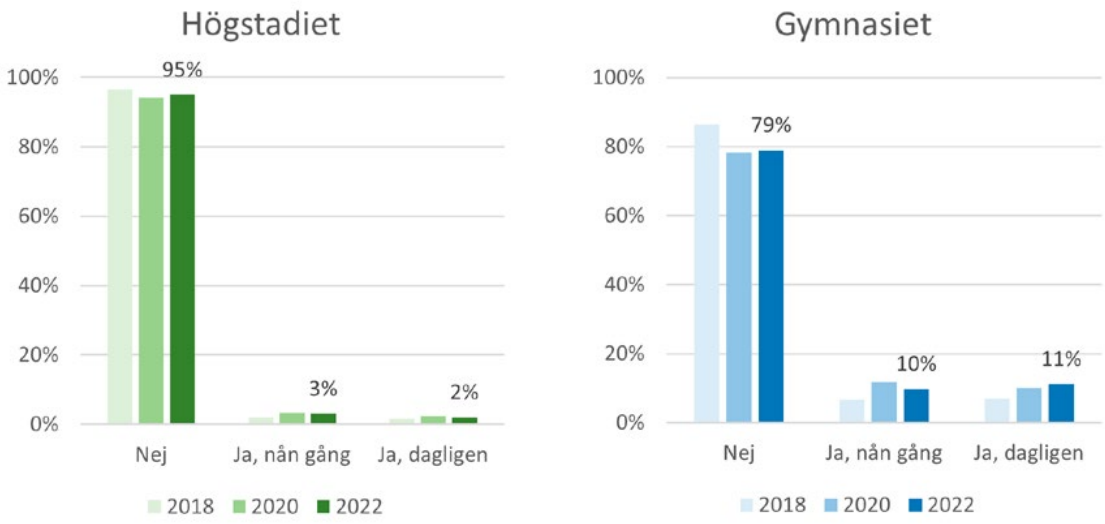
Figur 84. Rökning bland unga. Röker du? Till exempel cigaretter, vattenpipa, .e-cigaretter. Uppdelat efter ålder



Källa: Umeå kommun, Unga 2022

En högre andel av invånarna snusar i Umeå jämfört med riket. I *Jämlika liv* uppger 18 procent av männen och 14 procent av kvinnorna att de snusar dagligen (nivån för kvinnor är högre än riket). Bland unga snusar 2 procent av högstadieeleverna och 11 procent av gymnasieeleverna dagligen.

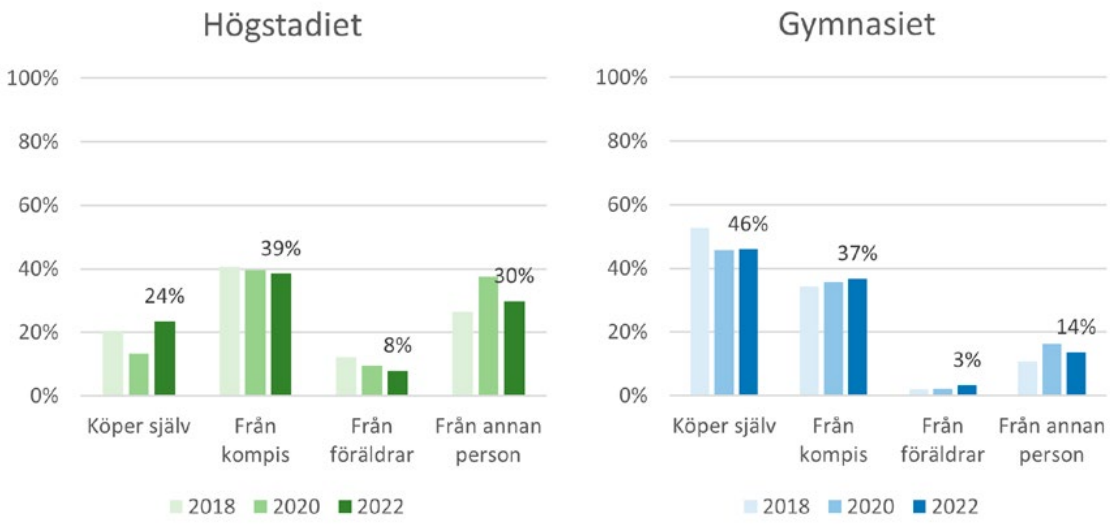
Figur 85. Unga och användning av snus. Snusar du? Uppdelat efter ålder



Källa: Umeå kommun, Unga 2022

Eftersom det är förbjudet att sälja tobaksprodukter till minderåriga är statistiken i *Unga*-enkäten en indikation på att det sker tobaksrelaterad brottslighet i kommunen. Svaren på frågan "Hur får du tag på cigaretter/tobak" visar att det uppenbarligen finns problem såväl med illegal försäljning av tobak, som med ålderskontrollerna vid försäljning i butik (eftersom 19 procent av de som röker och 24 procent av de som snusar i högstadiet uppger att de själva köper).

Figur 86. Unga och nikotinanvändning. Hur får du tag på cigaretter/tobak? Uppdelat efter ålder



Källa: Umeå kommun, Unga 2022

e. Narkotika

Med narkotikabrott menas i regel brott mot narkotikastrafflagen (1968:64). Narkotikastrafflagen förbjuder framställande, förvaring, transport, överlåtelse, förvärv och innehav av narkotika, det vill säga "läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter".

Det finns många olika narkotikaklassade substanser. Den allra vanligast förekommande i Sverige, enligt CANs undersökningar är cannabis. De vanligaste formerna är hasch och marijuana. Även amfetamin och kokain är relativt vanligt förekommande, så också narkotikaklassade läkemedel, främst opioider (smärtstillande läkemedel som Tramadol), eller bensodiazepiner (lugnande läkemedel som Alprazolam) (CAN 2023b). Heroin, LSD och ecstasy förekommer, men är inte lika utspridda. Utöver de mest etablerade narkotikasorterna förekommer ständigt nya psykoaktiva substanser (NPS). NPS är syntetiska substanser som framställs för att efterlikna kända substanser som cannabis och orsaka liknande effekter. Eftersom det är nya substanser räknas de inte som narkotika tills de utretts och kan läggas till på listan över narkotikaklassade substanser.

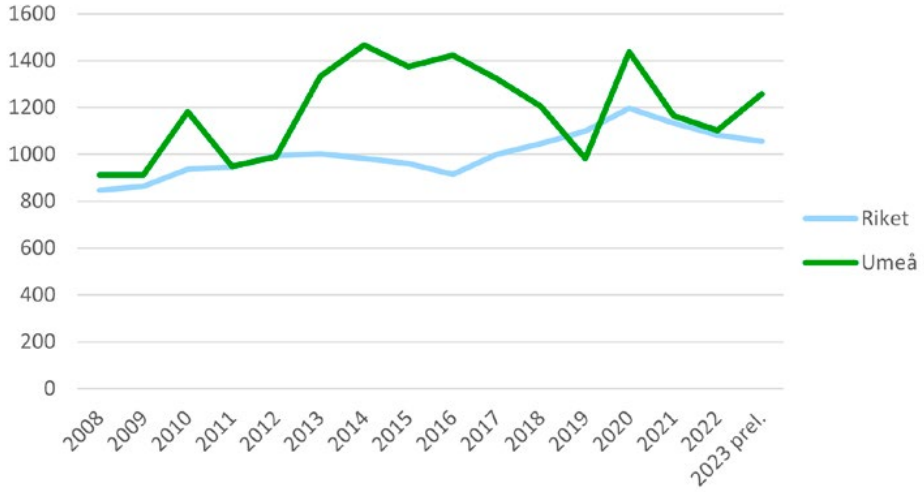
Det är svårt att avgöra hur omfattande narkotikaanvändningen är i Sverige, men enligt CANs bedömning kan den omsätta så mycket som 11 miljarder kronor årligen eller 13,4 miljarder om narkotikaklassade läkemedel inkluderas (CAN 2023a).

Det huvudsakliga problemet med narkotikabrottsligheten är effekten på folkhälsan. De substanser som klassificeras som narkotika har negativ påverkan på hälsan, i synnerhet vid riskbruk. De kan även leda till dödsfall. Enligt det europeiska måttet *drug related deaths* avled 519 personer i Sverige till följda av narkotika (Folkhälsomyndigheten 2024). Men den illegala narkotikahandeln är i sig ett problem, som får negativa samhälleliga konsekvenser.

Narkotikahandeln i Sverige kontrolleras av organiserade kriminella nätverk. Nätverkens territoriella kontroll över lokala drogmarknader är särskilt tydlig när det gäller den fysiska narkotikahandeln. Det gäller alltså narkotikan som erbjuds lokalt av försäljare som antingen levererar narkotikan hem till kunder eller träffar dem ute (försäljning via telefon eller sociala medier har ersatt den tidigare vanligare öppna gatuhandeln) (se Brå 2021b och Umeå kommuns lokala lägesbild, Umeå kommun 2023c). Men även den handel som sker via internet och brevleveranser har kopplingar till organiserade kriminella nätverk. Vinsterna från den illegala narkotikahandeln går alltså direkt till den organiserade brottsligheten. Konkurrensen om kunder och viljan att "äga" vissa narkotikamarknader leder till konflikter som i sin tur ligger bakom mycket av det dödliga våldet som ökat i Sverige de senaste åren, som exempelvis våldsvågen i Stockholm 2023. Det är alltså en brottslighet som får stora kostnader för samhället.

Enligt statistiken framkommer det att Umeå emellanåt har ett högre antal anmälda narkotikabrott per 100 000 invånare än riket i stort. Trenden är dessutom att antalet anmälningar har ökat över tid, såväl i Umeå som i riket i stort.

Figur 87. Narkotikabrott, uppdelat efter Umeå och riket, anmälda brott per 100 000 invånare

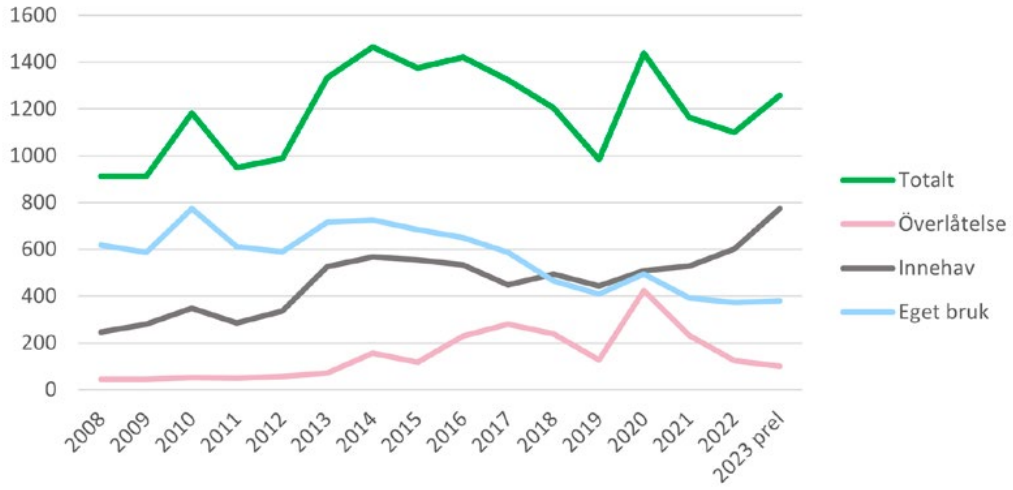


Källa: Brå

I tolkningen av datan är det viktigt att beakta att anmälningarna gällande narkotikabrott är väldigt händelsestyrda. Upp- och nedgångar påverkas främst av omfattningen och resultaten av polisens spanings- och ingripandearbete. Det innebär att en plötslig ökning av antalet brott i regel inte speglar en förvärrad problematik just där och då, utan snarare ett stort tillslag eller en annan händelsestyrd konsekvens. Enligt polisen i Umeå speglar det stora antalet anmälningar i Umeå ambitionsnivån på arbetet. Variationer kan möjligtvis förklaras även av interna processer hos polisen – exempelvis kan uppgången 2012–2013 vara en försenad effekt av ett framgångsrikt ärende där hemliga tvångsmedel användes, och som genererade många uppgifter som senare ledde till åtal. Nedgången av antalet anmälningar 2017–2019 kan kanske härledas till att polisens gatulangnigsgrupp då upplöstes. Även polisens omfattande omorganisation 2015 kan ha påverkat.

Det är dock intressant att notera vissa gemensamma mönster mellan Umeå och riket, exempelvis uppgången 2020 i samband med pandemin. Anmälningarna ökade för flera olika typer av narkotikabrott men anmälningar för överlåtelse av narkotika ökade allra mest under just den här perioden. Från och med 2021 är det däremot anmälningarna för innehav som ökar mest.

Figur 88. Narkotikabrott i Umeå uppdelat efter brottskategori, anmälda brott per 100 000 invånare



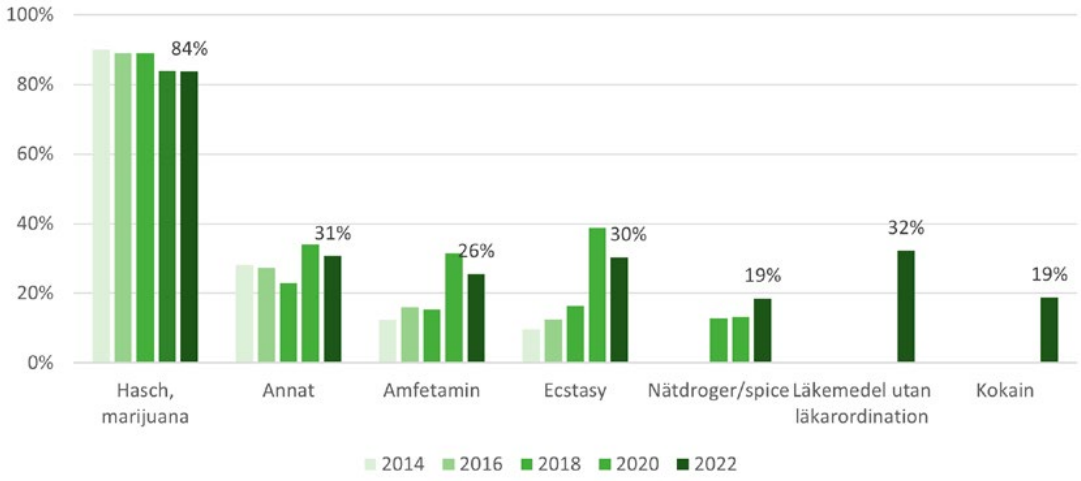
Källa: Brå

Folkhälsoenkäter fångar upp det breda användandet av narkotika i högre grad än polisens data över anmälda brott.

I Umeå har användandet av narkotika, så gott man kan bedöma, legat på lägre nivåer än riket. I folkhälsoenkäten *Jämlika liv* uppgav 3 procent att de använt cannabis under de sista 12 månaderna. För amfetamin, kokain eller ecstasy låg nivån lägre - 0,6 procent av männen svarade att de använt dem de sista 12 månaderna (Umeå kommun 2020a). Bland unga är det 4 procent som uppger att de använt narkotika de senaste 12 månaderna (andelen har minskat sedan 2014) (Umeå kommun 2023a).

I likhet med riket är de vanligaste preparaten hasch och marijuana (84 procent). Sedan narkotikaklassade läkemedel, "annat", ecstasy och amfetamin.

Figur 89. Unga och narkotika. Har du någon gång använt narkotika. Vilken eller vilka slags narkotika?



Källa: Umeå kommun, Unga 2022

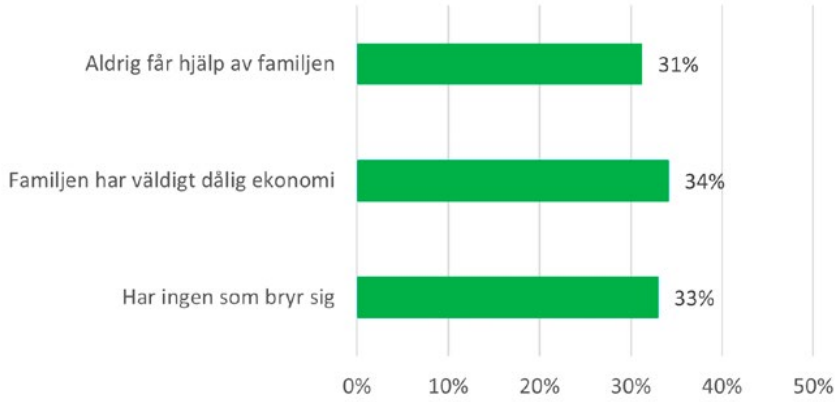
Nya trender när det gäller narkotikaanvändningen i Umeå är att kokainet ökar. Poliser beslagtar större partier än tidigare, och berättar att gatupriset på kokain i Umeå har minskat. Yrkesverksamma från socialtjänsten vittnar om att fler unga använder det, särskilt i festsammanhang. Olika mediareportage har även visat att kokain är vanligt förekommande på krogar i Umeå (Skoglund 2024), en bild som bekräftas av såväl krögare som poliser.

Att "partyknarkandet" är utbrett visar hur tillgängliga narkotikapreparat är, men pekar också på den normaliseringsprocess som pågår i samhället. Allt fler personer, i synnerhet bland unga, har en mer neutral eller positiv attityd till narkotika, en förskjutning som syns i CANs undersökningar. Att använda cannabis anses inte vara någon "big deal", och det är inte ovanligt att använda narkotika i festsammanhang. En förändring som även syns i andra Europeiska länder; och som i EMCDDAs senaste rapport summeras med uttrycket "everyone, everything, everywhere" (EMCDDA 2023).

De yrkesverksamma som intervjuats ser också att utanför festsammanhang använder unga narkotika i andra syften. Det är inte ovanligt att de unga som Ingången träffar också använder narkotika som en sorts "självmedicinering", för att dämpa ångest, sömnsvårigheter eller andra psykiska besvär, som ofta inte fångats upp av sjukvården. Här finns också ett tydligt könsmönster – enligt Ingångens data är det vanligare med illegala läkemedel bland de tjejer som kommer till dem. En utveckling som kanske kan kopplas till det allt sämre psykiska mående bland tjejer som syns i den senaste *Unga*-enkäten (Umeå kommun 2023a).

Överlag verkar det finnas en tydlig koppling mellan psykisk ohälsa, utsatthet och användandet av narkotika. Svarsmönstren i *Unga*-enkäten visar att de som lever i ekonomisk utsatthet eller upplever ensamhet använder narkotika i mycket högre utsträckning än andra ungdomar.

Figur 90. Användningen av narkotika bland unga i Umeå som uppgett att de…



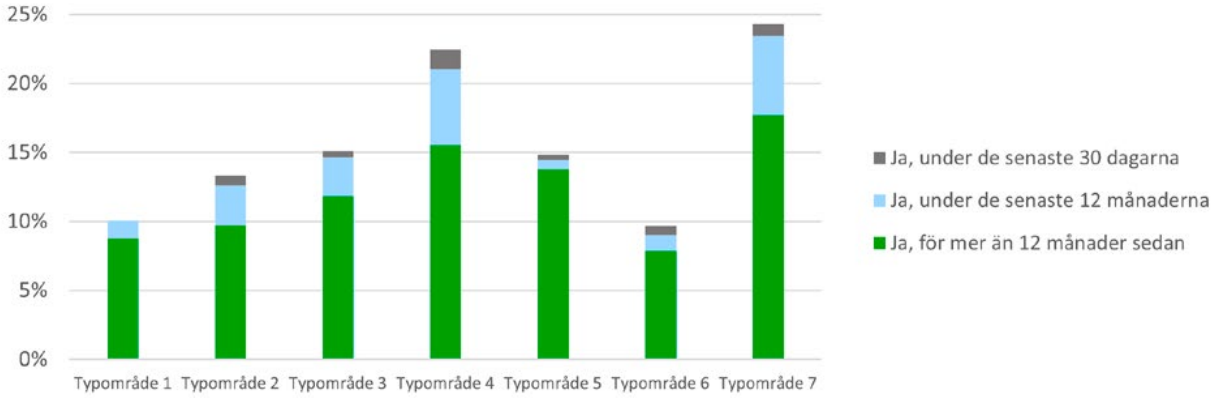
Bland de som uppgett att de använt narkotika.

Källa: Umeå kommun, Unga 2022

För att motverka narkotikabrottslighet är det viktigt att beakta vad det är som driver användandet. Ett förebyggande arbete mot ungas utsatthet kan också få positiva effekter på narkotikaanvändandet.

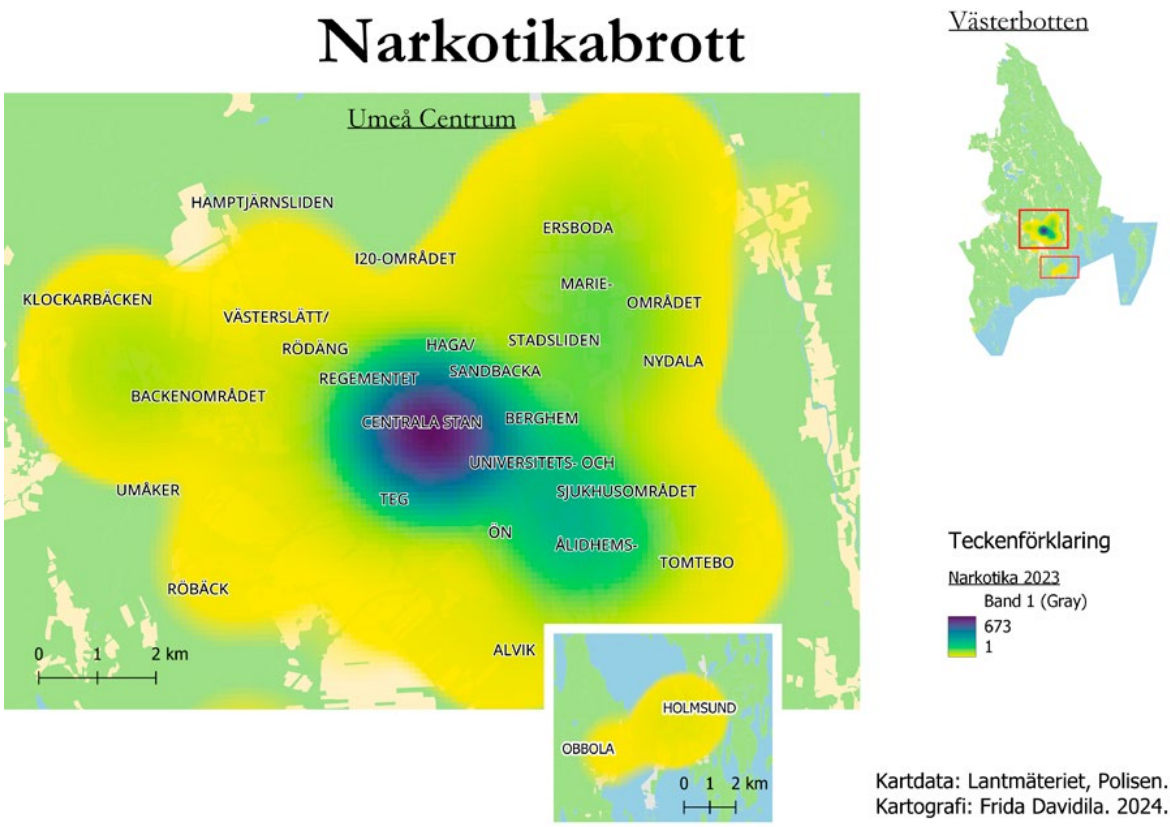
Kopplingen mellan narkotikaanvändning och socioekonomi är också tydlig i data från *Jämlika liv* (Umeå kommun 2020a). Andelen som använt narkotika i typområde 4 och 7 är mer än dubbelt så stor än andelen som gjort det i typområde 1 eller 6. För att jämföra typområden med stadsdelar i Umeå, se bilaga 3.

Figur 91. Har du någon gång använt cannabis (hasch eller marijuana)?



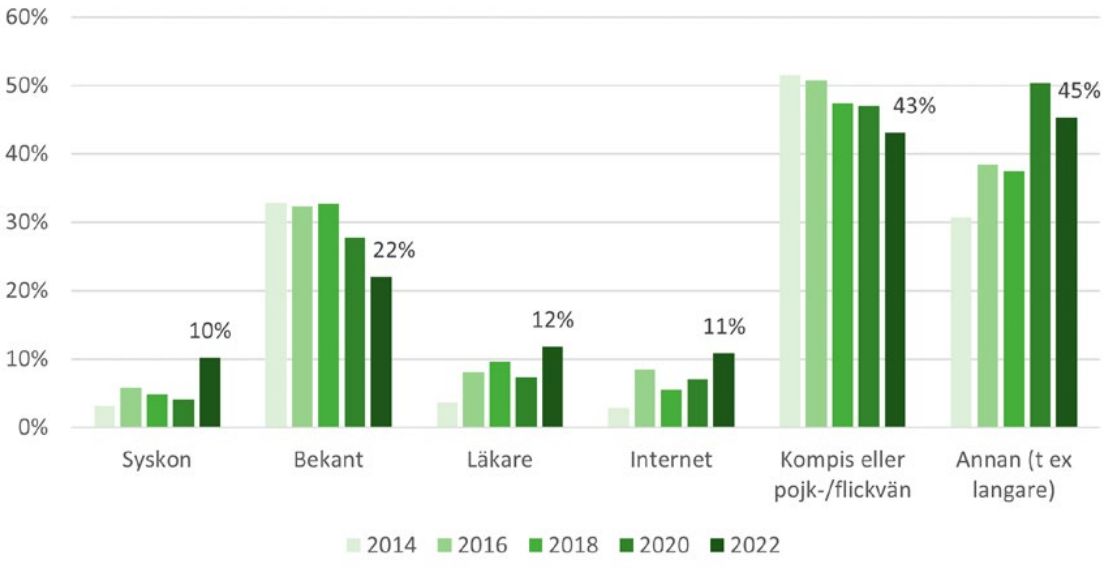
Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

Då narkotikabrottslighetens rumsliga variation visualiseras är det ännu en gång centrum som sticker ut. När det gäller just narkotikabrott är det dock viktigt att beakta att mönstret på kartan också kan spegla var polisen är mest närvarande och därmed upptäcker flest brott. Det är inte en karta över narkotikaanvändningen i Umeå.



Vid frågan om hur de fått tag i drogerna svarade 11 procent av de svarande i *Unga*-enkäten att de fått tag på dem genom internet, 75 procent genom närstående och bekanta, och 45 procent att de fått tag på narkotikan på annat sätt, exempelvis genom en langare (det var möjligt att ange flera olika sätt).

Figur 92. Unga och narkotika. Från vem har du fått tag på narkotikan?



Källa: Umeå kommun, Unga 2022

En bild som framkommer i samtal med yrkesverksamma är att vissa av de unga som själva använder narkotika köper in större partier som de sedan säljer vidare till vänner och bekanta. De unga ser sig inte som en del av kedjan även om de därmed begår ytterligare ett brott när de langar narkotikan vidare.

Utöver den brottslighet som själva införskaffandet, användandet och (i vissa fall) försäljningen av narkotikan innebär ger narkotika även upphov till annan brottslighet. Yrkesverksamma vittnar om att det finns tjejer med narkotikaberoende som erbjuder sex i ersättning mot narkotika, och att unga under påverkan av narkotika begår brott som misshandel eller drograttfylleri. Personer med beroendeproblem är också kraftigt överrepresenterade bland de som stjäl cyklar i Umeå eller gör inbrott i förråd.

Slutligen är narkotikamarknaden i Umeå tätt sammanflätad med den organiserade brottsligheten. Umeås marknad är attraktiv eftersom det finns en hög andel unga vuxna i befolkningen under universitetets läsår. Därför har nationella kriminella nätverk under det senaste året satsat offensivt på att ta över narkotikamarknaden i Umeå, genom att pressa priserna neråt och tränga ut rivaliserande gäng. Under 2023 kan såväl skjutningen Öst på stan som mordet på Mariehem kopplas till konflikter kring kontroll av narkotikamarknaden.

f. Dopning

Dopningsbrott är brott mot de regler som finns i Dopningslagen (SFS 1991:1969). Den förbjuder all tillverkning, införsel, överlåtelse och innehav av:

- Syntetiska anabola steroider
- Testosteron (och derivat därav)
- Tillväxthormon
- Kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron, dess derivat, eller av tillväxthormon

Illegal införsel av dopning bryter mot reglerna i Lagen om straff för smuggling (SFS 2000:1225).

Likheterna mellan narkotika och dopning är att det handlar om substanser som förbjudits på grund av deras negativa effekt på folkhälsan. Skillnaden är att de används av olika skäl och har olika fysiska effekter. Dopningsprodukter ger inget rus, utan syftet är att förändra kroppen för att öka dess fysiska prestationsförmåga. Det innebär också att grupperna som använder sig av substanserna skiljer sig åt.

Det finns en skillnad mellan begreppen **dopning** och **doping**. Med **dopning** menas den otillåtna användningen av de specifika substanser som förbjuds i Dopningslagen. Med **doping** avses även den otillåtna användningen av substanser eller metoder för att förbättra den fysiska prestationsförmågan inom idrotten. Regler kring doping berör alltså många fler substanser, och avgörs inte av svenska lagstiftare utan av världsantidopingsbyrån WADA. (För mer information om skillnaderna, se Folkhälsomyndigheten 2023).

Enligt CAN använder relativt få svenskar dopningsmedel (0,1 procent under 2022). Användarna är främst män i åldersgruppen 19–34. Bland skolungdomar är det ungefär 1 procent av elever i årskurs 9 och gymnasiet år 2 som någon gång använt steroider (CAN 2023c).

Det är dock svårt att hitta tillförlitlig data kring dopning på grund av för lite forskning på området samt bristfällig nationell och lokal uppföljning. Data saknas såväl gällande användning och behandlingsinsatser.

Antalet anmälda dopningsbrott och antalet misstänka har minskat sedan 2011, så även andelen unga som säger sig ha testat, vilket CAN ser som en indikation på att nyrekryteringen av hormondopningsanvändare kan ha bromsat in (CAN 2019).

Anledningen dopningsmedel har förbjudits är deras negativa effekt på hälsan. De har kopplats till svårare acne, förhöjt blodtryck, ökat kolesterol, höjt blodvärde, leverskador, fertilitetsproblem samt allvarliga hjärt- och kärlsjukdomar (CAN 2023bc). Det finns också rapporter om koppling mellan steroider och ökad

aggressivitet, depression och minskad empatisk förmåga, vilket skulle kunna påverka benägenheten att begå brott. Förutom gruppen kroppsbyggare är våldsbrottslingar en annan kategori som i större utsträckning än andra använder sig av steroider.

I Umeå uppger 1 procent av killarna som besvarat *Unga*-enkäten att de någon gång testat dopningsmedel, och 0,5 procent att de gjort det de senaste 12 månaderna (Umeå kommun 2023a). Bland vuxna är det 0,5 procent som använt dopningsmedel de senaste 12 månaderna, en nivå som ligger under riksgenomsnittet (Umeå kommun 2020a).

Den stora majoriteten av alla gym i Umeå är certifierade av RF-Sisu inom ramen för ”100 procent ren hårdträning”, en kvalitetsbeteckning för gym som aktivt motarbetar dopning.

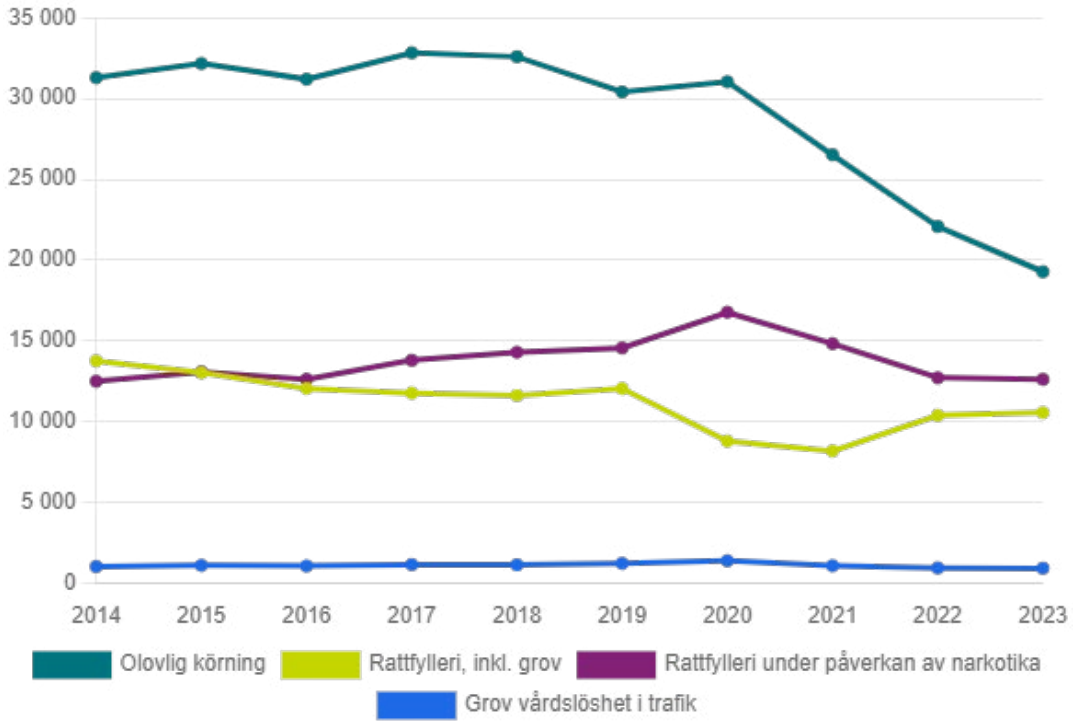
Överlag finns det en brist av bra forskning, samt av nationell och lokal uppföljning, när det gäller dopning.

g. Trafikbrott

Trafikbrott är brott som bryter mot Lagen för straff för vissa trafikbrott (SFS 1951:649). Den fastställer straffen för överträdelse av trafikreglerna, olovlig körning, rattfylla eller drograttfylla. De vanligaste trafikbrotten är olovlig körning och rattfylleribrott.

Nationellt sett har antalet anmälda trafikbrott minskat sedan 2020, en utveckling främst driven av ett minskat antal anmälningar om olovlig körning. Antalet alkoholrelaterade fall av rattfylleri har över tid minskat. Anmälningar om grov vårdslöshet i trafiken har legat på ungefär samma nivå.

Figur 93. Anmälda trafikbrott i riket



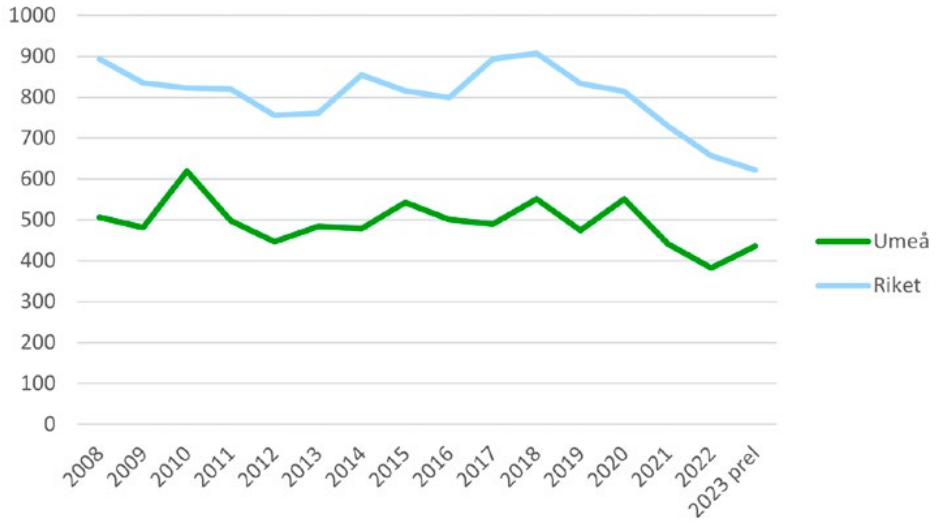
Källa: Brå

Trafikbrott är en händelsestyrd brottskategori där variationer i antal anmälda fall till stor del beror på polisens prioriteringar, och utfallet av polisens spanings- och ingripandearbete.

Nationellt sett utgjorde män 86 procent av de som misstänktes för trafikbrott 2022, en fördelning som inte väsentligt ändrats de senaste 10 åren.

I Umeå har antalet trafikbrott per 100 000 länge legat under nivån för riket, men man ser liknande mönster i utvecklingen (exempelvis en ökning 2019, och en minskning sedan 2021).

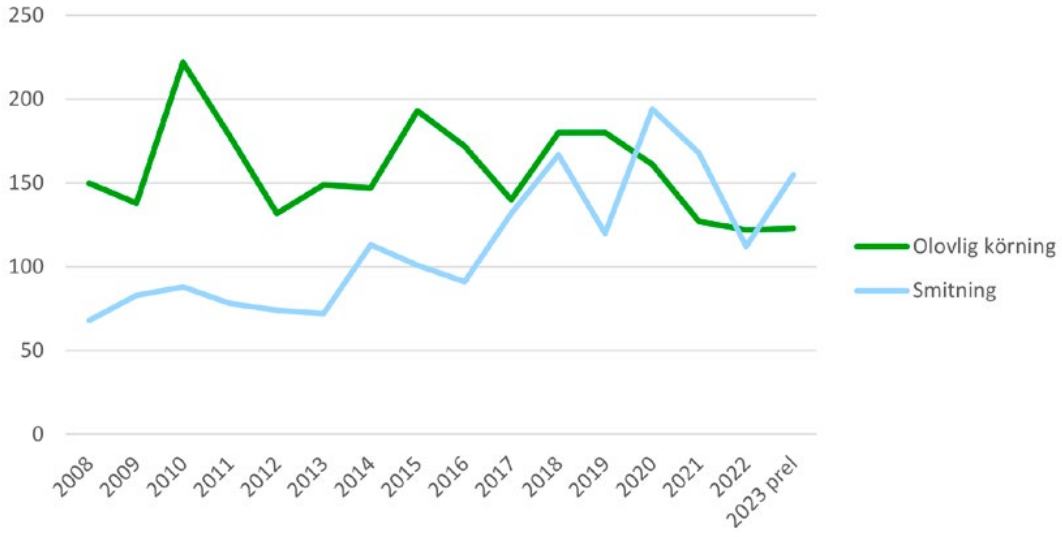
Figur 94. Trafikbrott, uppdelat efter Umeå och riket, anmälda brott per 100 000 invånare



Avser brott mot trafikslagen. Källa: Brå

De vanligaste trafikbrotten i Umeå 2023 var olovlig körning och smitning, följda av rattfylleri och drograttfylleri. Under de senaste tio åren har det skett en förflyttning varmed anmälda fall av olovlig körning minskat över tid, samtidigt som anmälningar om smitning ökat.

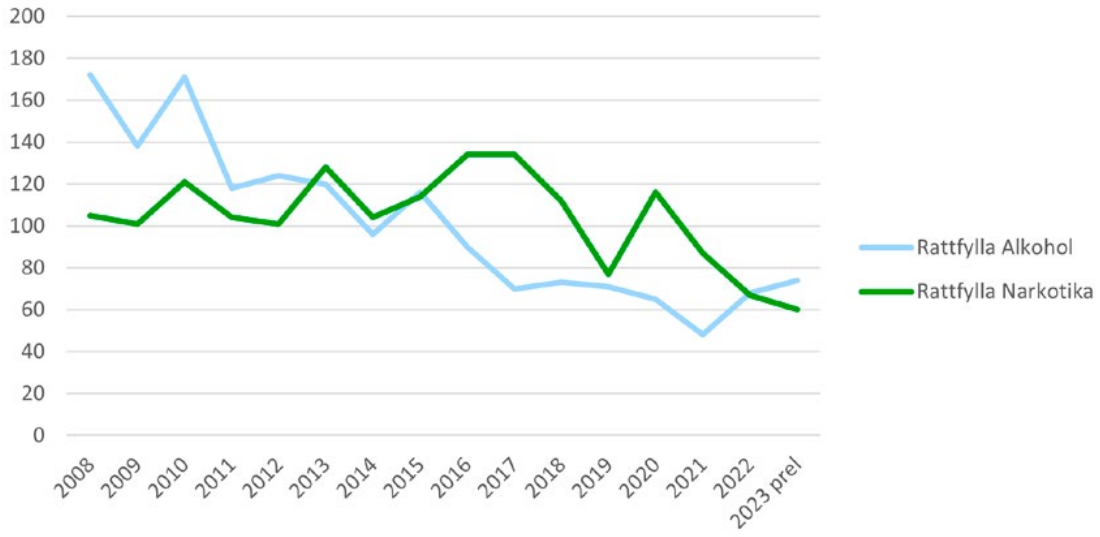
Figur 95. Olovlig körning och smitning i Umeå, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

I Umeå gick antalet anmälda fall av drograttfylla om antalet fall av rattfylla kopplat till alkohol 2013 och har sen dess legat högre. Under 2022 och 2023 låg båda kategorierna på ungefär samma nivå.

Figur 96. Rattfylleri i Umeå, uppdelat efter alkoholpåverkad eller narkotikapåverkad förare, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Även i Umeå är statistiken över trafikbrott väldigt händelsestyrd. Enligt den trafikpolis vi pratat med var den höga nivån på anmälda rattfyllerier under tidigt 2000-tal direkt kopplat till det större antalet kontroller som utfördes då. 2019 var en all time low eftersom polisen då upphörde med slumpvisa kontroller längs vägarna. På senare år har polisen utfört färre kontroller, men försökt rikta in dem på tider och platser där de förväntar sig att fler kör onyktra, vilket mynnat ut i fler positiva tester per kontrolltillfälle.

Det lägre antalet anmälda brott innebär inte per automatik att färre kör onyktra. Bilden som den polis vi pratat med hade var snarare att problembilden inte förbättrats med åren. När det gäller drograttfylla menade han att den något spretiga kurvan till viss del kan bero på kompetensen hos personalen som är ute och kontrollerar. I avsaknad av snabbtester som kan användas längt vägen är det upp till varje polis att bedöma om en förare är påverkad av narkotika, något som vissa har svårare att avgöra än andra: “Det är väldigt avhängigt hur skicklig polisen är, det är ett hantverk som kräver att man har erfarenhet och har modet att lita på ens känsla”. Andra europeiska länder använder sig av snabbtester för att kontrollera för drograttfylla, något som enligt den polis vi pratat med också skulle kunna förbättra upptäckten i Sverige.

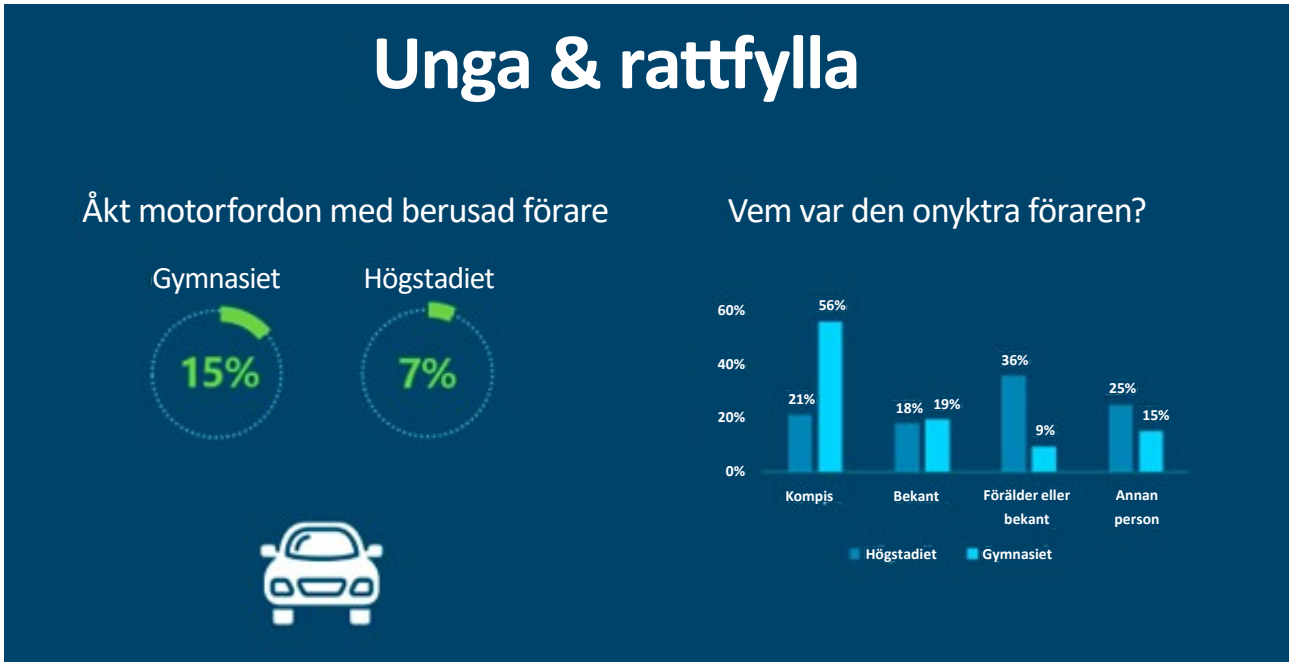
Ett stort problem kopplat till trafiken är hastighetsöverträdelser – det är den vanligaste formen av överträdelse kopplat till trafik, men eftersom påföljden endast är böter syns inte ärendena i den statistik vi tagit del av. Nationellt är lägesbilden att cirka varannan bil i trafiken kör för fort, och även lokalt är hastighetsöverträdelser en stor utmaning eftersom de medför en ökad risk för att människor dödas eller blir svårt skadade i trafiken. Ett annat problem som vår intervjuperson flaggade för var användningen av mobiler i trafiken - alltför många personer kör med telefonen i handen.

När det gäller rattfylla visar den senaste *Unga*-enkäten att 9 procent av killarna och 10 procent av tjejerna någon gång åkt i ett motorfordon med en berusad förare. I 17 procent av fallen var föraren en förälder eller en släkting (Umeå kommun 2023a). Det är en indikation på att problemen med berusade förare antagligen är betydligt mer omfattande än vad som framkommer från statistiken över anmälda brott.

När det gäller unga och trafikbrott är en annan utmaning i Umeå den problematik som kopplas till motorburen ungdom – det vill säga tonåringar och unga vuxna som regelbundet träffas på offentliga platser för att umgås i eller runt sina fordon. Många har ett aktivt fordonsintresse, andra ser det främst som en livsstil

och en arena för att umgås. I vissa fall ger större ansamlingar av fordon upphov till problem som nedskräpning, drog- och alkoholrattfylla, men också förargelseväckande beteende i form av hög och störande musik från fordon på allmänna platser. Under 2021 och 2022 var störande musik från fordon på natten det främsta skälet till att invånare i Umeå kommun ringde polisen. Det förekommer även problem med bristande säkerhet i fordonen och manipulering av A-traktorer så att de går att köra snabbare än den lagliga gränsen.

Figur 97. Unga om deras erfarenheter av rattfylleri



Källa: Umeå kommun, Unga 2022

C. Brott mot samhällets ordning

a. Vad menas med brott mot samhällets ordning?

I den här sista kategorin har vi samlat brott som inte bara hotar miljön eller människors hälsa, men som på ett mer fundamentalt sätt hotar de principer och värderingar som är det svenska samhällets grundvalar. Det är exempelvis brott som ifrågasätter människors lika värde (som hatbrott), som hotar demokratin (exempelvis terrorbrott) eller brott som på sikt riskerar att äventyra mellanmänsklig tillit eller medborgares tilltro till myndigheter – exempelvis otillbörlig påverkan eller välfärdsbrott.

b. Terroristbrott och våldsbejakande extremism

Det som särskiljer terroristbrott från andra fall av mord eller allmänfarlig ödeläggelse är intentionen. Enligt Terroristbrottslagen (SFS 2022:666) är det brott som begås uppsåtligt, för att injaga fruktan hos befolkningen, tvinga ett offentligt organ att vidta eller avstå från åtgärder, eller destabilisera grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land. Ett exempel på terroristbrott är attentatet på Drottninggatan, där fem personer dog till följd av en lastbilsattack mot fotgängare.

Beslutet att genomföra ett terroristbrott grundar sig i regel i en form av våldsbejakande extremism. Med våldsbejakande extremism menas aktörer eller ideologier som inte accepterar grundläggande demokratiska värden, och som rättfärdigar våld eller andra former av brott för att nå sina politiska mål (CVE 2022a). Att ha våldsbejakande extremistiska åsikter är inget brott, men det är ideologier som lätt leder till brottsliga handlingar eftersom de rättfärdigar användandet av våld för att nå sina politiska mål.

Enligt Center mot våldsbejakande extremism (CVE) finns det ett antal våldsbejakande extremistiska rörelser som är aktiva i Sverige. De som i nuläge utgör det största terrorattentatshotet mot Sverige är enligt Säkerhetspolisens analyser den våldsbejakande islamistiska rörelsen och den våldsbejakande högerextrema miljön.

Den våldsbejakande islamistiska miljön är den största i Sverige sett till antal personer. Den har sina rötter i salafismen, en konservativ inriktning inom sunni-islam som eftersträvar sträng könssegregation, förespråkar en värdekonservativ livsstil och är emot demokrati som styrelseskick. Våldsbejakande islamism förespråkar heligt krig (jihad) för att nå sina politiska mål. Miljön består av lösa nätverk av vänner och bekanta. Den växte sig stark under 2010-talet i samband med IS uppgång men tillväxten har sen dess avstannat (för mer information se CVE 2022b). Dådet på Drottninggatan är ett exempel på islamistiskt terroristbrott.

Den våldsbejakande högerextremistiska miljön grundar sig i nazismens ideologi. En viktig bärande princip är att mänskligheten kan rangordnas i olika "raser", varav den "vita" på grund av sin överlägsenhet bör härska över andra underordnade raser. En utbredd konspirationsteori i den här miljön är "det stora folkutbytet", att en global elit ledd av judar aktivt uppmuntrar till invandring från Afrika eller Mellanöstern för att ersätta västvärldens vita majoritet. För att hindra den utvecklingen bör nuvarande demokratiska styren störtas, något som kan påskyndas genom terrordåd vars syfte är att uppmuntra till raskrig (för mer information, se CVE 2022c). Ett exempel på terroristbrott inspirerade av den här ideologin är Anders Berhring Breiviks massmord i Norge.

Den våldsbejakande vänsterextrema miljön motsätter sig det kapitalistiska systemet, som enligt dem upprätthåller förtryckande och fascistiska strukturer i samhället. Därför betraktas såväl högerextremister som politiker, myndigheter och företag som fiender, och målbilden är att krossa kapitalismen och bygga ett mer jämlikt samhälle. Säkerhetspolisen bedömer risken för terroristbrott i den här miljön som låg. Däremot är det sannolikt att människor som rör sig i den här miljön kan involveras i våldsamma kravaller, trakasserier mot meningsmotståndare eller hot mot politiker eller myndighetspersoner (För mer information se CVE 2022d).

Två andra våldsbejakande ideologier som inte identifierats som hot av Säkerhetspolisen men som CVE beskriver är våldsbejakande djurrättsaktivism och våldsbejakande misogyni. Våldsbejakande djurrättsaktivism är en rörelse som vill befria djur från det förtryck och de övergrepp som de anser att samhället utsätter dem för. Till skillnad från majoriteten av djurrättsaktivister menar de att våld är ett legitimt medel för att påskynda djurens frigörelse, och motiverar det genom att hävda en "förlängd självförsvarsrätt", det vill säga att de å djurens vägnar utövar djurens påstådda rätt att skydda sig mot våld (för mer information se CVE 2022e).

Våldsbejakande misogyni är en nyare rörelse, som främst vuxit fram på internet i den så kallade manosfären, och som grundar sig i en vilja att kontrollera kvinnors sexualitet och återinföra mäns överhöghet i det offentliga och i det privata. Misogyna extremister ser feminismen som sin huvudsakliga fiende och rättfärdigar dödligt våld mot kvinnor. "Incelideologin" är en strömning i den här bredare gruppen. Ensamagerande incelaktörer har begått terroristbrott i USA och Canada (Bicett 2023). För mer information se CVE 2022f och CVE 2022g.

I flera av de våldsbejakande miljöerna är det lokala sammanflätat med det globala. Grupperingar i Sverige kan stå i nära kontakt med terroristnätverk baserade i andra länder, påverkas av deras propaganda och ta beslut baserade på deras uppmaningar. Individer behöver inte ens tillhöra någon lokal gruppering för att radikaliseras, den utvecklingen kan nu ske på nätet, genom kontakt med likasinnade eller bara genom att exponeras för ideologins uttryck. Just ensamagerande utgör en stor risk eftersom deras planer är svårare att upptäcka i tid än när terroristbrott planeras av en större gruppering.

Det innebär också att läget i Umeå kan påverkas av utvecklingar i resten av världen. Det har inte skett några terroristbrott i Umeå, men det finns grogrund för våldsbejakande extremismer även här.

I den islamistiska miljön finns grupperingar som polisen bevakar, men sedan IS nedgång har även den lokala tillväxten bromsat av. Det är en liten miljö, knuten till vissa kända familjer. Den är stabil men gruppens inflytande och prestige har också minskat i samband med uppmärksammade ekobrottsåtal, som den runt förskolan Bilal (Marklund 2023).

Våldsbejakande högerextremism förekommer i Umeå, knutet till ett fåtal individer, men har inte fått samma fäste i Umeå som i andra norrländska städer. Ett fåtal individer var aktiva på 80- och 90-talen, främst genom att sätta upp klistermärken och genomföra telefonhot. Nordiska motståndsrörelsen kom 2006, attraherade några personer med narkotikaberoende, men utan att få samma fäste som i städer som Skellefteå eller Sundsvall. En utveckling som antagligen beror på historiska och sociologiska faktorer - Umeå utvecklades inte som industristad utan som utbildningsort, och har inte präglats av samma arbetarkultur och klassmotsättningar. Som "röd" stad har Umeå varit svår att få fäste i för högerextrema grupper. Rörelsen tappade styrfart efter några domar om hets mot folkgrupp på nätet.

Våldsbejakande vänsterextremism och djurrättsaktivism är rörelser som lättare etablerat sig i Umeå på grund av stadens historia, men som också de ebbat ut. Umeå var länge ett fäste för militant veganism, särskilt i studentcirklar, vilket ledde till brottsliga aktioner som uppeldade korvkiosker, rödfärg som kastades på pälsjackor och den uppmärksammade sabotagen av företaget Scans lastbilar 1994. Men rörelsen peakade 1996 och har sen dess avtagit.

Den extremism som just nu utvecklas och som Konsultationsforumet är mest uppmärksam på är våldsbejakande misogyni. Det har kommit flera rapporter från skolor om en negativ trend bland vissa killar, som uttrycker beundran för den uttalade misogynisten Andrew Tate, och som har uttalat sig negativt om feminism och jämställdhet. Det handlar inte om någon uttalad rörelse, inte ens om grupperingar, utan snarare om individer som självradikaliserats genom det de läst på nätet. Gränsdragningarna mot andra ideologier är inte så skarpa. De unga som aktualiserats ger uttryck för en otydlig blandning av misogyni och högerextremism (exempelvis genom att klottra hakkors), vilket kan bero på att det inte är ideologin som är ingången, utan snarare ett dåligt psykisk mående och en vilja att chockera som uttrycker sig genom såväl rasistiska som misogyna ställningstaganden.

Överlag ser Konsultationsforumet en stark koppling mellan våldsbejakande extremism och psykisk ohälsa. I många fall är de som dras till olika extremistiska miljöer eller diskurser personer som redan har en psykiatrisk och/eller kriminell problematik, och som söker ett sammanhang. Därav vikten av att samverka med Region Västerbotten som har den psykiatriska expertisen, och att bygga upp skyddsnät för att fånga in personer i risk för att dras in i negativa sammanhang tidigt. På så sätt förebyggs också risken för extremistiskt våld.

En annan utveckling i Umeå som Konsultationsforumet bevakar är följderna av kriget i Gaza. Även där ser man en sammankoppling av det internationella och det lokala, eftersom konflikten, som flitigt följs i sociala medier, förstärkt lokala motsättningar. Det kommer vittnesmål från judiska företrädare att antisemitiska angrepp kraftigt ökat sedan kriget började. Det finns också indikationer på ökad islamofobi (Haglund 2023). Risken är att en ökad konfliktnivå också kan leda till hatbrott eller andra våldsyttringar.

c. Hedersrelaterat våld och förtryck

Den breda definitionen av hedersrelaterat våld och förtryck är att det är ett maktsystem som har sin grund i kulturella förställningar om kön, makt och sexualitet (Regeringskansliet 2007). I hederskulturer är individen underkastad kollektivet. Såväl män som kvinnor förväntas följa strikta moraliska uppförandekoder, som bygger på en hierarki mellan könen och en strikt kontroll av kvinnors sexualitet. Familjens "heder" är ett kollektivt kapital som påverkas av individuella familjemedlemmars normbrott. Därför bestraffas överträdelser med våld, såväl psykiskt som fysiskt, för att återupprätta familjens heder.

Att ha traditionella värderingar sprungna ur hederskulturer är inte brottsligt. Däremot finns det en koppling mellan mycket hederstunga miljöer och en hel rad brottsliga företeelser som barnaga, våld i nära relation, misshandel, olaga frihetsberövande, sexuellt våld och tvångsgifte (Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020). Själva hederslogiken går också stick i stäv med det svenska samhällets rättsprinciper och grundläggande värderingar. Den svenska demokratin bygger på jämställdhet, respekt för människors lika värde och för individens rätt att forma sitt eget liv. De principerna ifrågasätts av hederskontext där individen förväntas underkasta sig kollektiva värderingar, och där normbrott i värsta fall kan bestraffas i ett informellt rättssystem byggt på våld och förtryck.

Omfattningen och utvecklingen av det hedersrelaterade våldet och förtrycket i Sverige är svårt att bedöma (Socialstyrelsen 2019). Mörkertalet är mycket stort, eftersom det utförs i miljöer som präglas av låg tilltro till myndigheter och starka förväntningar om solidaritet med den egna gruppen.

Statistik över anmälda brott visar att det nationellt sett 2023 anmäldes 28 fall av äktenskapstvång, 55 fall av barnäktenskapsbrott, 13 fall av vilseledande till tvångsäktenskapsresa, 61 fall av anmälda brott för könsstympning och 74 fall av hedersförtryck (se tabell nedan). Detta enligt preliminär statistik. Den reella omfattningen är säkerligen högre.

Tabell 5. Anmälda hedersrelaterade brott uppdelat efter olika brottskategorier, antal

	Äktenskapstvång	Barnäktenskaps-brott	Vilseledande till tvångsäkten-skapsresa /äktenskapsresa	Könsstympning	Hedersförtryck
2019	86	-	24	39	-
2020	56	19	7	42	-
2021	51	87	15	59	-
2022	43	72	19	35	56
2023	28	55	13	61	74
2023	28	55	13	61	74

Källa: Brå

Antalet hedersrelaterade aktualiseringar för vuxna hos socialtjänsten i Umeå är relativt lågt. Flest aktualiseringar gällande heder för vuxna gjordes 2021 då 7 ärende aktualiserades.

Tabell 6. Hedersrelaterade ärenden hos socialtjänsten i Umeå, våld i nära relation, antal

	Aktualiseringar heder	Totalt antal aktualiseringar våld i nära relation
2019	0	95
2020	6	79
2021	7	91
2022	3	113
2023	5	166

Källa: Umeå kommun, Socialtjänsten

Antalet hedersrelaterade aktualiseringar hos socialtjänsten i Umeå gällande barn varierar relativt mycket från år till år. Störst inflöde var det under 2021 då 50 enskilda unga aktualiserades.

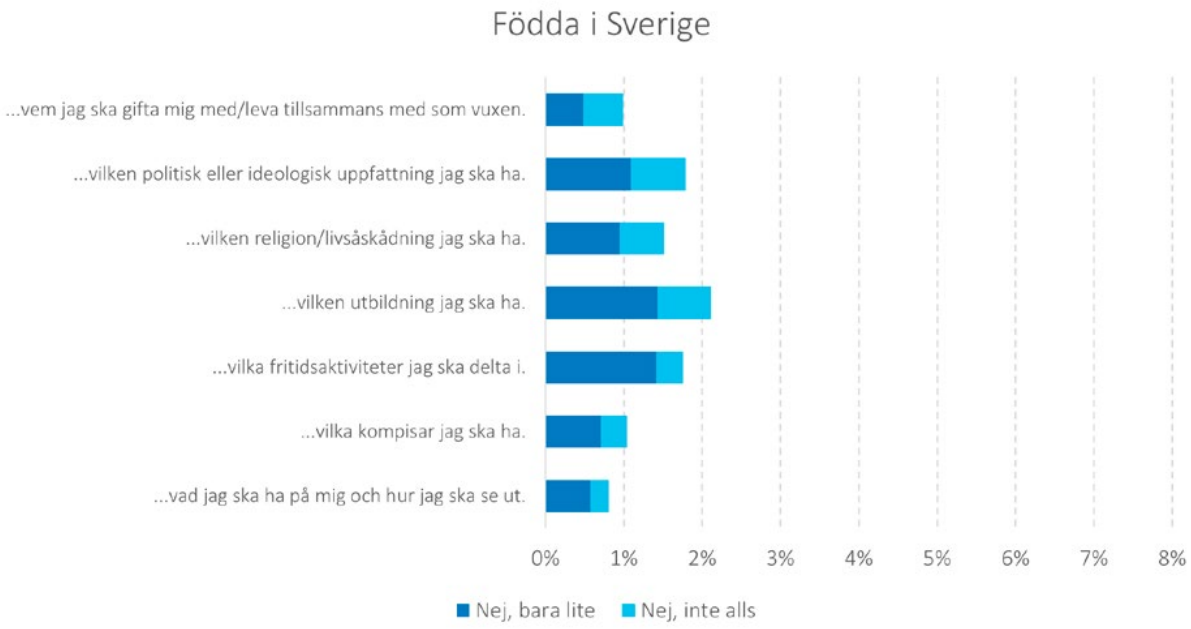
Tabell 7. Hedersrelaterade ärenden för unga 0–20 år hos socialtjänsten, antal

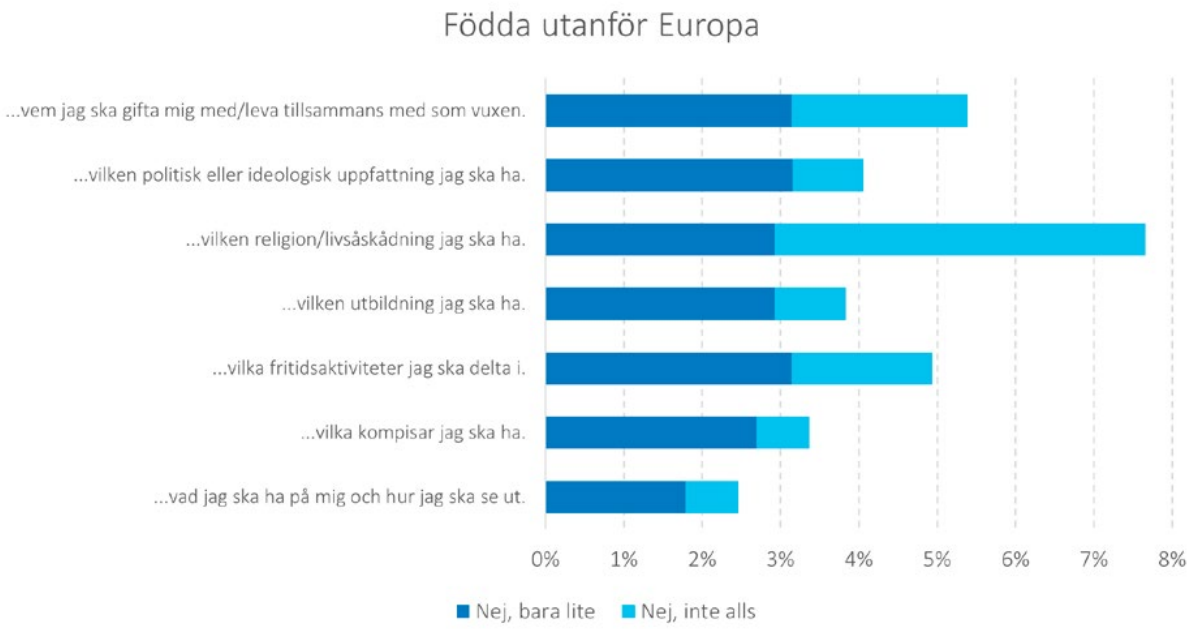
	Aktualiseringar heder	Antal enskilda barn
2019	3	2
2020	18	17
2021	63	50
2022	51	44
2023	22	20

Källa: Umeå kommun, Socialtjänsten

Enkätundersökningarna *Jämlika liv* och *Unga* 22 ger en indikation på hur unga och vuxna ställer sig till individuella fri- och rättigheter. I *Unga* 2022 anger drygt 5 procent av eleverna som är födda utomlands att de inte själva får välja livspartner och knappt 8 procent att de inte själva får välja sin religion/livsåskådning. För elever födda i Sverige är motsvarande siffror 1 procent och knappt 2 procent.

Figur 98. Unga och deras frihet att själv välja. Uppdelat efter födda i Sverige och födda utanför EU.
Jag får själv välja…



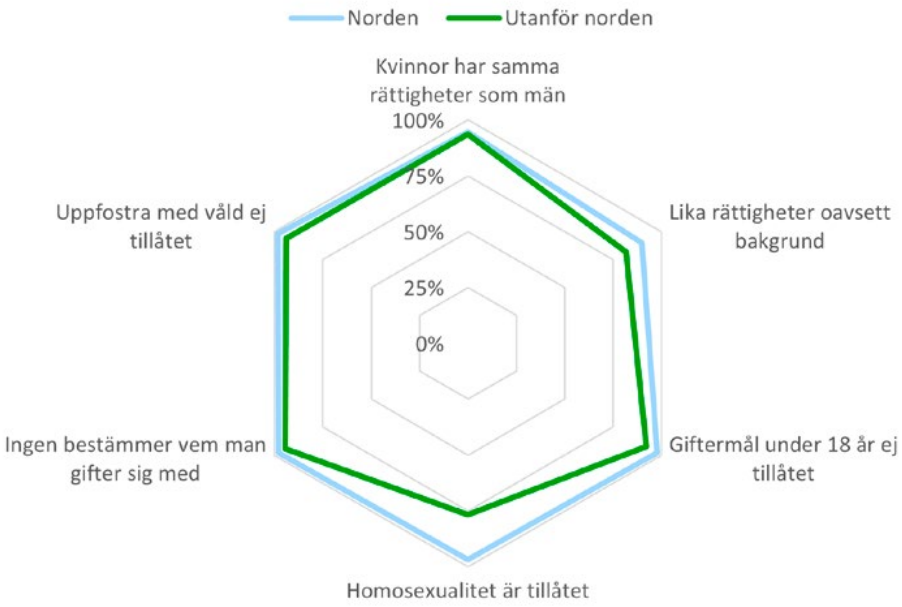


Källa: Umeå kommun, Unga 2022

I *Jämlika liv* framkommer en liknande skillnad i respondenternas svar på frågor som rör individuella fri- och rättigheter beroende på födelseland. Bland de som var födda utanför Norden angav färre att det var bra att barngiftemål och barnaga var förbjudet.

Svenska lagar skyddar en rad individuella fri- och rättigheter. Här följer några påståenden om vår lagstiftning och om du tycker att den är bra eller dålig. Redovisning avser de som svarar bra eller mycket bra, uppdelat efter födelseregion.

Figur 99. Enligt svensk lagstiftning…



Källa: Umeå kommun, Jämlika liv 2020

Det är mycket svårt att med säkerhet säga något om utvecklingen av det hedersrelaterade förtrycket i Umeå (för en diskussion av varför, se rapporten *Hedersrelaterat våld och förtryck i Umeå kommun*, Umeå kommun 2022c). Enligt vissa ökar problemet, enligt andra går det i vågor. Enligt Konsultationsforum våldsbejakande extremism är det paradoxalt tystnaden kring frågan som är det riktigt oroväckande, att man hör för lite om pågående hedersförtryck: "den här problematiken har tystnat i Umeå sen 2006. Nu har man nått en sån struktur, en sån mängd personer som kan hålla de här mönstren vid liv att det har blivit tyst. Det har inte blivit mer liberalt. Det har bara blivit för många ögon och öron".

Ett mönster som Konsultationsforum våldsbejakande extremism understryker är att hedersrelaterat förtryck inte bara är ett problem i sig, men att det också finns en stark koppling mellan att växa upp i hedersmiljöer och annan kriminalitet. De personer som utöver hedersförtryck är inte sällan redan kända för polisen på grund av annan kriminalitet, och att växa upp i en sådan miljö måste anses som en stor riskfaktor för framtida kriminalitet. Forumet ser också en koppling mellan hederstunga miljöer och våldsbejakande islamism.

De här kopplingarna innebär att det förebyggande arbete som görs mot hedersrelaterat våld och förtryck, inte minst bland unga, i förlängningen också kan ge andra brottsförebyggande effekter.

c. Hatbrott och diskriminering

Hatbrott och diskriminering drabbar enskilda individer. Men när en judisk familj får sina rutor krossade eller en svensk-irakier inte kallas till intervju på grund av sitt efternamn är angreppet ofta motiverat av deras grupptillhörighet. Därmed blir det också ett angrepp på grundläggande principer som allas lika värde, mångfald och tolerans.

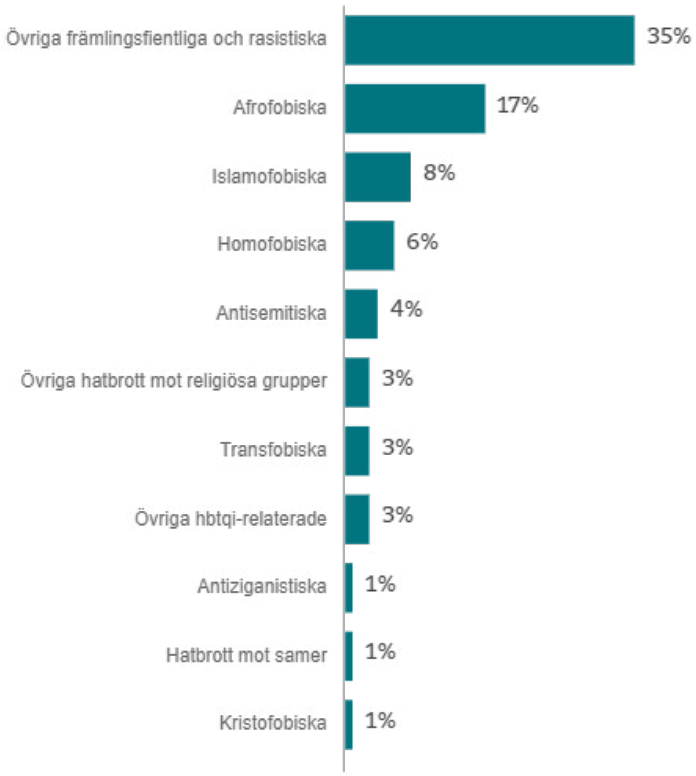
Det finns få datakällor gällande omfattningen och utvecklingen på hatbrott och diskriminering i Umeå. Därför har vi i arbetet med det här avsnittet vi tagit hjälp av Rättighetscentrum Västerbotten och deras rapport *Diskriminering i Umeå – en lägesöversikt* (Rättighetscentrum 2024).

I. HATBROTT

Vad som är ett hatbrott avgörs inte av själva handlingen (exempelvis misshandel eller klotter), utan av motivet bakom. Om gärningspersonens avsikt är att kränka offret på grund av dess hudfärg, etniska ursprung, trosuppfattning, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet, då betraktas det som hatbrott, vilket leder till en straffskärpning enligt Brottsbalken 29 kap. 2 § 7 p.

Enligt Brås statistik var antalet anmälda brott under 2022 i Sverige där ett hatbrottsmotiv kunde identifieras 2834. De vanligaste hatbrotten hade främlingsfientliga eller rasistiska motiv (35 procent) följt av afrofobiska (17 procent) eller islamofobiska motiv (8 procent).

Figur 100. Hatbrott uppdelat efter kategorier, anmälda brott i Sverige 2022, andelar



Källa: Brå

De vanligaste brottstyperna var:

- ofredande (24 procent)
- skadegörelse (19 procent)
- hets mot folkgrupp (19 procent)
- olaga hot (12 procent)

De vanligaste brottsplatserna var allmän plats (20 procent) samt i eller i anslutning till de utsattas hem (17 procent).

När det gäller själva tillvägagångssättet utgjordes 33 procent av verbala attacker eller andra icke-fysiska kränkningar och 32 procent av skadegörelse. 16 procent av attackerna involverade fysiskt våld.

För 2022 hade polisregion Nord 204 anmälda hatbrott, vilket är 23 fall per 100 000 invånare.

Tabell 8. Anmälda hatbrott i Sverige 2022 uppdelat per polisregion

Polisregion	Antal	Per 100 000 invånare
Bergslagen	197	22
Mitt	224	23
Nord	204	23
Stockholm	701	28
Syd	647	32
Väst	430	21
Öst	260	23

Källa: Brå

Men enligt polisens egen beskrivning är det ett ofullständigt mått eftersom få hatbrott anmäls.

Det finns dock många kvalitativa vittnesmål om att hatbrott sker i Umeå. I de berättelser som Rättighetscentrum Västerbotten samlade in under sitt projekt Rättighetsvandring mellan 2019-2020 förekommer många exempel på hatbrott, exempelvis kräkningar utifrån etnisk tillhörighet eller religion:

“Jag var i stan och handlade på Coop med min son 5 år. Jag står vid grönsakerna och ser en svensk man bredvid. Jag tycker inte om det. Mannen står nära och tittar. Jag vänder mig och frågar vad det är. Han säger Ni är så jävla fula. Du förstör mitt land. Sen tar han tag och i min hijab. Det står folk omkring och ser. Jag blir jätteledsen.” (Rättighetscentrum Västerbotten 2020)

Enligt Rättighetscentrum Västerbotten förekommer hatbrott som verbala ifrågasättanden, våld och kränkande bemötanden i Umeå, inte minst i kollektivtrafiken och på allmänna platser som Vasaplan, och risken för att utsättas för dessa påverkar människors rörelsemönster.

Det förekommer också misstänkta hatbrott i form av hot och skadegörelser som drabbar de muslimska, judiska och samiska minoriteterna.

I. DISKRIMINERING

Olaga diskriminering - orättvis behandling på grund av ens grupptillhörighet - kan utgöra ett hatbrott. Enligt Brottsbalken kan en näringsidkare, anställd i allmän tjänst eller anordnare av allmän sammankomst dömas för olaga diskriminering om de diskriminerar någon på grund av deras ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet (16 kap. 9 §).

För att någon ska fällas enligt Brottsbalken måste brottet vara avsiktlig, vilket innebär att det är svårt att stärka olaga diskriminering enligt Brottsbalken. Missgynnande enligt diskrimineringslagen (SFS 2008:567) förutsätter däremot inte avsiktlighet. Det krävs dock att en person utsatts på grund av någon av de sju diskrimineringsgrunderna som identifieras i lagen (kön, könöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder). Personen

måste också utsättas på ett av de sätt som beskrivs i lagen (direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier, instruktion att diskriminera eller repressalier). Lagen specificerar också krav på skyldighetsbärare att förebygga diskriminering genom aktiva åtgärder. Eftersom Diskrimineringslagen inte är en straffrättslig utan en civilrättslig lag ligger ansvaret att utreda överträdelsen och eventuellt betala ut ersättning på den ansvariga huvudmannen.

Hur omfattande diskrimineringen är i Sverige är svårt att skatta. Den statistik som Diskrimineringsombudsmannen (DO) årligen redogör för fångar bara upp anmälda fall (DO 2024). Mörkertalet är stort. De vanligaste kategorierna när det gäller diskriminering är diskriminering utifrån funktionsnedsättning eller etnisk tillhörighet - de utgör merparten av de fall som inkommer till DO.

När det gäller läget i Umeå har antalet diskrimineringsärenden som inkommer till Rättighetscentrum Västerbotten och som handlar om elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) markant ökat de senare åren. De flesta fall handlar om bristande tillgänglighet som avser anpassningar i skolmiljön, åtgärder i undervisningen eller extra personalresurser. Enligt Rättighetscentrum Västerbotten är stödet till elever med NPF ofta otillräckligt, en brist som frekvent kompenseras genom att i stället införa anpassad skolgång. Det förekommer också ärenden där skolor inte tillräckligt skyndsamt utrett elevers behov, eller upprättat åtgärdsprogram. När åtgärdsprogram upprättas är de inte sällan bristfälliga och utvärderas inte. NPF-eleverna utgör 22 procent av alla elever som inte klarar grundläggande gymnasiebehörighet i Umeå. I Umeå har en NPF-elev i snitt 3,5 F i sitt utgångsbetyg jämfört med 0,9 för elever utan NPF (Rättighetscentrum Västerbotten 2024). De är också överrepresenterade när det gäller psykisk ohälsa. I Umeå har 4,5 procent av alla elever med NPF i årskurs 9 försökt begå självmord jämfört med 0,8 procent bland elever i årskurs 9 utan NPF. (Rättighetscentrum Västerbotten 2024)

Även vuxna i Umeå diskrimineras på grund av neuropsykiatriska funktionsvariationer. Det kan handla om bristande anpassningar på arbetsplatsen, eller arbetstagare som på grund av NPF omplacerats till mindre kvalificerade arbetsuppgifter. I flera ärenden är det Umeå kommun som är arbetsgivare.

Rättighetscentrum Västerbotten får också in många ärenden som rör diskriminering utifrån religiös eller etnisk tillhörighet. Elever i Umeås skolor diskrimineras exempelvis under ramadan, när det förekommer att skolpersonal ifrågasätter elevers religiösa identitet eller försätter dem i situationer där de tvingas bryta sin fasta. Elever trakasseras också av jämnåriga utifrån deras etniska tillhörighet, och det finns exempel där sådant påtalats för skolledningen utan att en utredning skett. I vissa ärenden har elever som påtalat diskriminering också utsatts av repressalier från lärare. Även vuxna diskrimineras på arbetsplatsen på grund av sin etniska eller religiösa tillhörighet. Rättighetscentrum får återkommande ärenden där personer trots överlägsna meriter sållas bort i rekryteringsprocesser. Det förekommer också att arbetstagare inom Umeå kommun ombetts avlägsna sina religiösa symboler på arbetsplatsen. Andra vanliga ärenden är anställda som upplever sig missgynnade vid schemaläggning av arbetstider eller vid lönesättning, jämfört med kollegor med svensk bakgrund (Rättighetscentrum Västerbotten 2024).

d. Ekobrott och bidragsbrott

Det svenska samhället bygger på värderingar som solidaritet och tillit. Människor accepterar förhållandevis höga skatter på sina inkomster, för att i gengäld få tillgång till välfärdstjänster. Därför är de brott som utnyttjar välfärdssystem eller snedvrider den ekonomiska konkurrensen på arbetsmarknaden farliga ur ett samhällsperspektiv, eftersom de riskerar att underminera människors tillit, och i förlängningen deras vilja att bidra till den gemensamma välfärden (Glans 2023b). Om alltför många personer utnyttjar systemet genom ekobrott eller liknande brottslighet kommer det påverka andras vilja att fortsätta bidra. Därför är kampen mot den ekonomiska brottsligheten särskilt angelägen.

Med ekobrott menas brott som sker inom ramen för en legalt bedriven näringsverksamhet. De vanligaste formerna av ekonomisk brottslighet är skattebrott och bokföringsbrott, som utgör ungefär 90 procent av alla misstänkta ekobrott. Enligt Ekobrottsmyndigheten handlar de flesta ärenden om småföretag, men det förekommer även fall som handlar om större, seriösa verksamheter som medvetet begår brott, eller där

själva företagsidén är brottslig. Andra vanliga typer av ekobrott är förskingring, insiderbrott, trolöshet mot huvudman och mutbrott.

Skattebrott handlar i första hand om att undanhålla inkomster. Den vanligaste formen är svartarbete, och vissa branscher är ständigt återkommande: byggbranschen, städbranschen, yrkestrafiken, åkerier samt vanliga "kontantbranscher" som restauranger eller frisörer (Brå 2023h). Under de senaste decennierna har efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft varit hög inom många branscher, vilket lett till höga inflöden av utländsk arbetskraft. Vanliga brott kopplade till utländsk arbetskraft har varit olaglig handel med arbetstillstånd, och identitetsbrott där arbetstagare använt sig av falska identiteter för att få anställning. Just användningen av falska eller kapade identiteter är ett problem som ökat på 2020-talet, eftersom digitala överföringar och bank-ID gjort det lättare att använda falska identiteter utan att behöva anlita fysiska personer som målvakter (Brå 2023h).

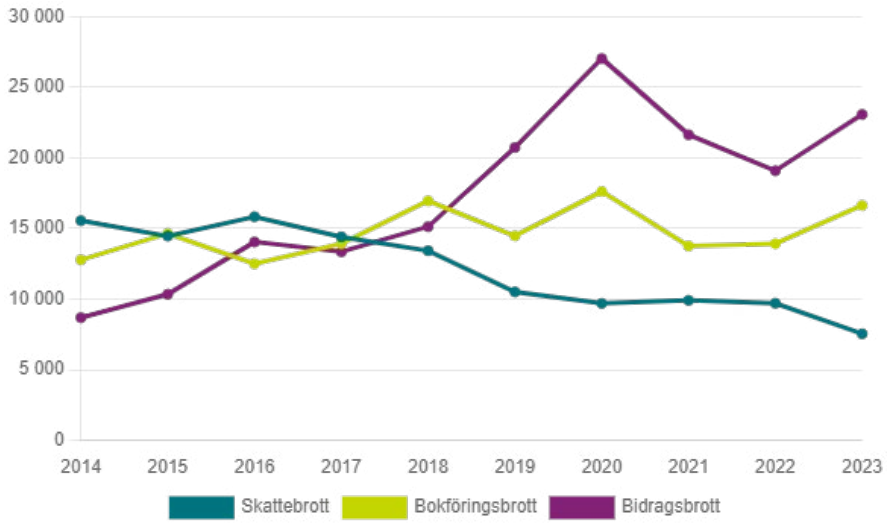
Svartarbete är ett allvarligt problem ur två perspektiv: dels resulterar det i en snedvriden konkurrens och uteblivna skatteintäkter för staten, dels leder det till en systematisk exploatering av utsatta människor. Vanliga missförhållanden är utebliven lön, en avsaknad av försäkringsskydd, långa arbetsdagar, farliga arbetsmiljöer och dåliga boendeförhållanden (se Polismyndigheten 2019).

Bidragsbrott är en annan kategori av ekobrott, som består av att felaktigt ansöka om bidrag, ersättningar, pensioner eller lån från organisationer som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner eller arbetslöshetskassor. Särskilt omfattande bidragsbrott, som pågått under lång tid eller där utbetalningarna varit stora, betecknas som välfärdsbrott (SOU 2017:37). På senare år har brottsligheten gått från att ha varit individcentrerad (brott begicks av enskilda personer som var systemens mottagare) till att begås av utförare, i form av föreningar eller företag. Kommuner är attraktiva måltavlor när det gäller välfärdsbrott eftersom kommuner och regioner sammanlagt betalar ut större belopp än staten till privata utförare av välfärdstjänster (Brå 2022). Upphandlingar av välfärdstjänster, men också föreningsbidrag, utnyttjas av kriminella aktörer. Mycket av brottsligheten har koppling till nationell och internationell organiserad brottslighet.

Kopplingen till organiserad brottslighet, som tjänar stora pengar på ekobrott och bidragsbrott, är ett extra skäl att myndigheter på senare tid intensifierat arbetet med att förebygga och bekämpa ekobrotten, eftersom det arbetet därmed också försvagar de kriminella nätverken.

När det gäller utvecklingen och omfattningen av ekobrottsligheten i Sverige tillhandahåller Brå statistik om antal anmälda brott.

Figur 101. Ekobrott i riket uppdelat efter olika brottskategorier, antal anmälda brott, antal

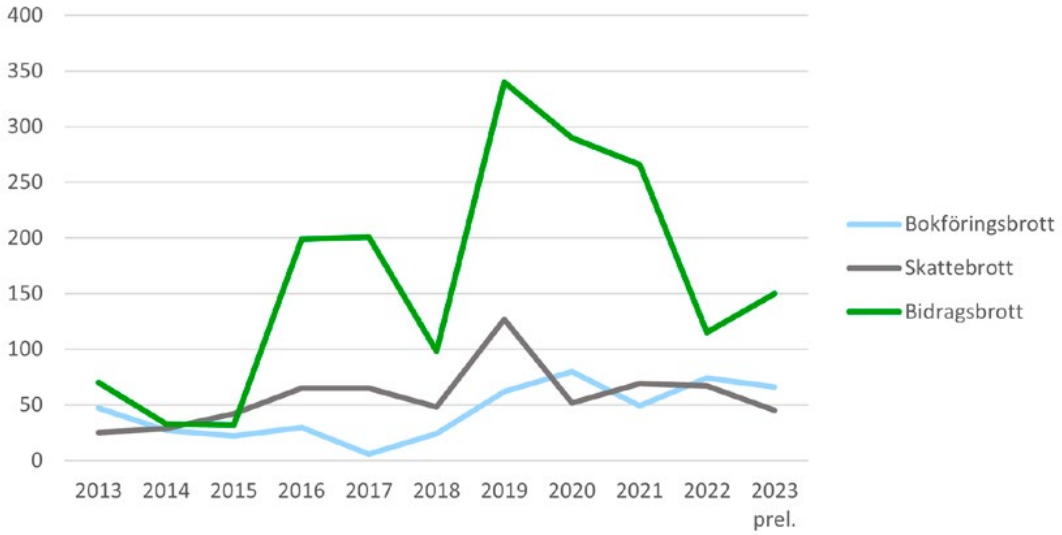


Källa: Brå

Brå poängterar samtidigt att utvecklingen snarare speglar organisationernas kontrollsystem än brottslighetens omfattning. Eftersom vissa brott handlar om en stor mängd enskilda ärenden kan det också orsaka stora variationer i statistiken.

I Umeå kommun framkommer en liknande dominans av bidragsbrotten rent antalsmässigt. Variationen mellan antalet anmälda brott varierar dock mycket från år till år.

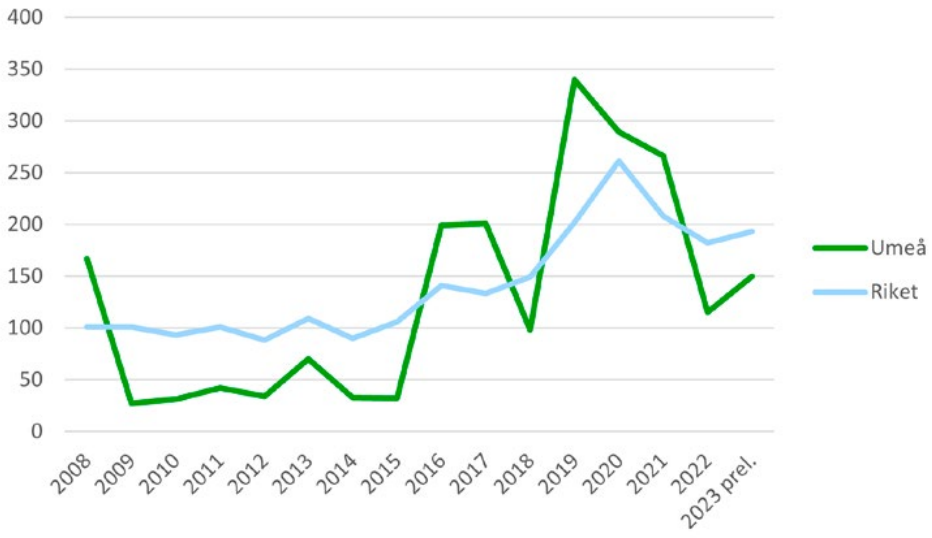
Figur 102. Ekobrott i Umeå uppdelat efter olika brottskategorier, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

I likhet med riket syns en mer stabil utveckling på anmälda bokföringsbrott och skattebrott i jämförelse med bidragsbrotten. Antal anmälda bidragsbrott toppade 2019. Det var då en hög nivå av anmälda bidragsbrott i Umeå även jämfört med riket. Under perioderna 2015–2017 samt 2019–2021 låg Umeå klart över nivån för riket på antal anmälda bidragsbrott per 100 000 invånare. Mellanstora städer, som Umeå, tenderar dock att ha mer variationer i sina kurvor än rikssnittet.

Figur 103. Bidragsbrott uppdelat efter Umeå och riket, antal anmälda brott per 100 000 invånare

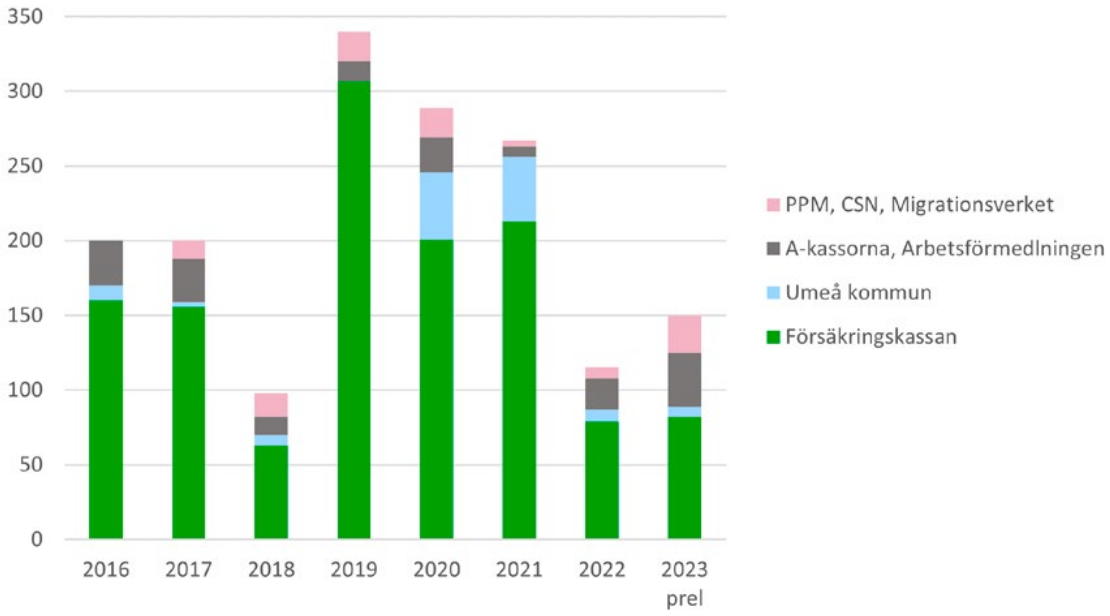


Källa: Brå

Intressant är att det ändå verkar finnas en gemensam utveckling av bidragsbrotten. Den skarpa ökningen 2019 i Umeå följdes av en ökning 2020 för riket. I såväl Umeå som riket minskade sedan antalet anmälda bidragsbrott.

Vid en närmare anblick på vad som drev ökningen av bidragsbrott i Umeå är det tydligt att den bidragande orsaken var brott mot Försäkringskassan, alltså bidragsbrott mot en nationell myndighet (se diagram nedan). Många av de brott som anmälts i Umeå hade en tydlig koppling till nationella myndigheter. Det kan indikera att brottsligheten riktat in sig på just de här systemen, kanske utifrån en nationell trend bland den organiserade brottsligheten. Försäkringskassan är också en ganska given måltavla för den organiserade välfärdsbrottsligheten, utifrån de stora belopp som myndigheten delar ut årligen. Men ökningen 2019 i Umeå och 2020 i riket kan också spegla ett förstärkt kontrollarbete internt på Försäkringskassan. Kunskapen och medvetenheten om välfärdsbrottslighet i myndighetssverige har ökat de senare åren.

Figur 104. Bidragsbrott i Umeå uppdelat efter olika myndigheter och kommun, antal anmälda brott per 100 000 invånare



Källa: Brå

Även i Umeå kommun har arbetet med att identifiera och förhindra bidragsbrott och ekobrott intensifierats sedan 2022. Umeå kommun har på uppdrag från politiken förstärkt det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott, ett arbete som leds av Säkerhetsavdelningen som under 2023 gjort en kartläggning av sårbarheter i kommunens olika förvaltningar.

Det kommungemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet har också förstärkts, exempelvis genom insatsen LOS (Lokal operativ samverkan) där polis, kommun, Arbetsmiljöverket och Kronofogden tillsammans gör oanmälda tillsynskontroller i verksamheter där ekobrott är vanligt förekommande (exempelvis restauranger eller biltvättar). De insatser som redan utförts har uppdagat arbetsmiljöbrott (bristande säkerhet, illegal arbetskraft) men också vapenbrott och kopplingar till annan kriminell aktivitet. Det förstärka arbetet mot eko- och välfärdsbrott är ett sätt att komma åt de kriminella nätverk som är etablerade i Umeå, och inte sällan använder företag för att tvätta pengar och olagligt sälja arbetstillstånd. I Umeå finns även ett statligt Center mot arbetslivskriminalitet (AKC) och ett regionalt underrättelsecenter (RUC) som samexisterar med LOS.

Förstärkningen av det förebyggande arbetet men också av tillsynen kan leda till en ökning av antalet anmälda brott i Umeå under kommande år, en ökning som då skulle vara ett friskhetstecken eftersom det pekar på ett mer aktivt arbete med att förhindra den här typen av brottslighet.

h. Otillbörlig påverkan

Otillbörlig påverkan är ett samlingsbegrepp för olika sorters brott, som utförs i syfte att påverka de beslut som tas av tjänstepersoner eller förtroendevalda. Vanligt förekommande brott som utgör otillbörlig påverkan är exempelvis hot, trakasserier, skadegörelse, våld och korruption. Det som gör exempelvis ett hot eller skadegörelse till otillbörlig påverkan är syftet, att de inte utförs i vredesmod eller som ett uttryck av andra känslor, utan specifikt för att påverka ett beslut.

Det som gör otillbörlig påverkan till ett hot för hela samhället är att det kan påverka människors tillit till institutioner. Den höga mellanmänskliga tilliten som kännetecknar det svenska samhället vilar bland annat på övertygelsen att tjänstemän är opartiska i sina beslut. I regeringens nya strategi mot organiserad brottslighet beskrivs otillbörlig påverkan som ett mycket allvarligt problem just för att ”rättsstat och lagstyre, opartiskhet, kompetens, icke-diskriminering, omutbarhet och meritrekrytering av tjänstemän är centrala principer för att uppnå kvalitet i styrningen av samhällen” (Regeringskansliet 2024). När en tjänsteman eller en förtroendevald hotas eller korrumperas till att ändra ett beslut begränsas alltså inte skadan till det specifika beslutet, utan indirekt är det hela rättsstaten som hotas. Det är det som gör det förebyggande arbetet mot otillbörlig påverkan så centralt.

Vanliga exempel på otillbörlig påverkan är exempelvis hot mot tjänstepersoner som handlägger ärenden rörande barn och unga (exempelvis beslut kring omhändertaganden av barn), försök att påverka beslut rörande tillstånd, hatkampanjer riktade mot specifika politiker för att få dem att ändra ställning. I den senaste kartläggningen av otillbörlig påverkan från Brå som gjordes 2016 framkom att trakasserier var den vanligaste formen (exempelvis obehagliga telefonsamtal, okvädningsord, självmordshot), följd av hot, våld och skadegörelse. Den vanligaste typen av påverkare var personer som uppfattades vara i en desperat situation eller ha en psykisk störning, följda av rättshaverister, extremister eller aktivister drivna av sakfrågor. (Brå 2016)

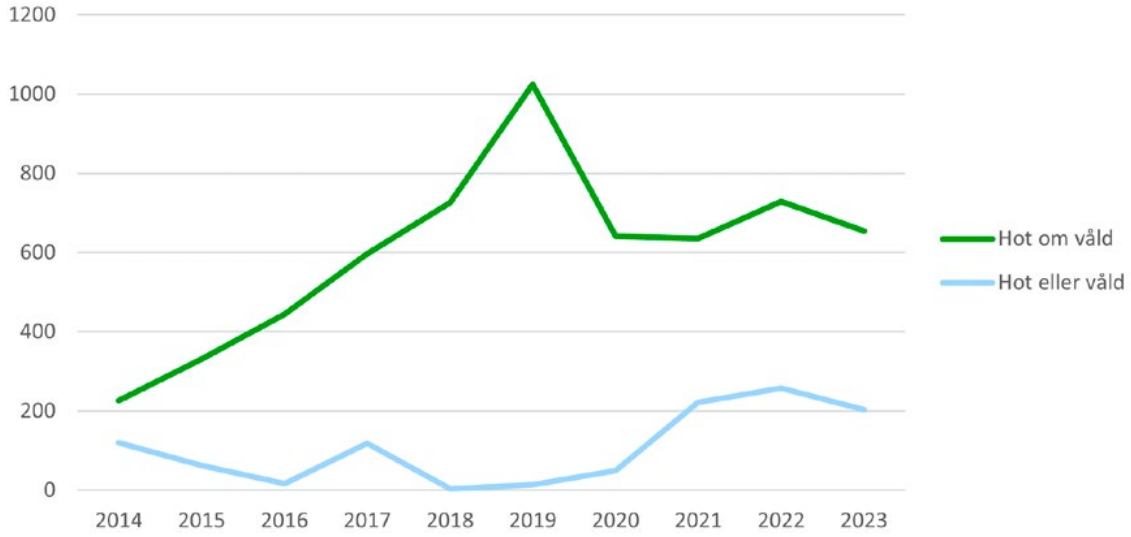
Den sista kategorin av påverkare – personer inom organiserad brottslighet eller förortsbaserade nätverk – utgör ett hot som sedan rapportens publicering 2016 fått alltmer uppmärksamhet. Det finns många rapporter om att kriminella nätverk påverkat handläggare i sina beslut, genom hot om våld eller annan vedergällning. Ett exempel är biblioteks- och fritidspersonalen i Hammarkullen i Göteborg, som inte vågade anmäla narkotikahandel och hot från minderåriga kriminella, av rädsla för repressalier (Sandstig 2023).

Ännu mer insidiösa är de påverkansförsök som inte utgörs av våld och frontala hot, utan som använder korruption och infiltration som medel. Eftersom kriminella nätverk ofta vill undvika den uppmärksamhet som kan uppstå vid hot försöker de i stället muta till sig fördelaktiga beslut, eller placera personer från deras eget nätverk i nyckelpositioner inom myndigheter eller kommunala förvaltningar (Brå 2024). Sådana infiltrationsstrategier är ett uppmärksammat problem inom myndigheter som Migrationsverket eller Försäkringskassan, men också inom bankväsendet, mäklarbranschen, revisions- eller advokatbyråer eller svenska hamnar, där insiders möjliggör smuggling (Regeringen 2024).

Det finns begränsat med underlag när det gäller omfattningen och utvecklingen av otillbörlig påverkan i Umeå. Ett ofullständigt men ändå intressant mått är statistik från Stella, kommunens rapporteringssystem för arbetsmiljöavvikelser, exempelvis skador, hot eller våld. Det kan ge en bild av det våld alternativt hot om våld som tjänstepersoner inom Umeå kommun utsätts för. Siffror för 2023 visar att ”hot om våld” var relativt vanligt förekommande. Flest anmälningar gällande hot om våld i kommunen inkom 2019. Faktiska fysiska skador som uppstått till följd av hot eller våld rapporteras som ”hot eller våld”.

Viktigt att beakta när det gäller tolkningen av data från Stella är att ökade anmälningar mycket väl kan reflektera ett förbättrat kvalitetsarbete internt hos verksamheterna, varmed fler anmäler hot eller våld. För att förstå vad som driver ökningen behövs en fördjupad kartläggning av problemet.

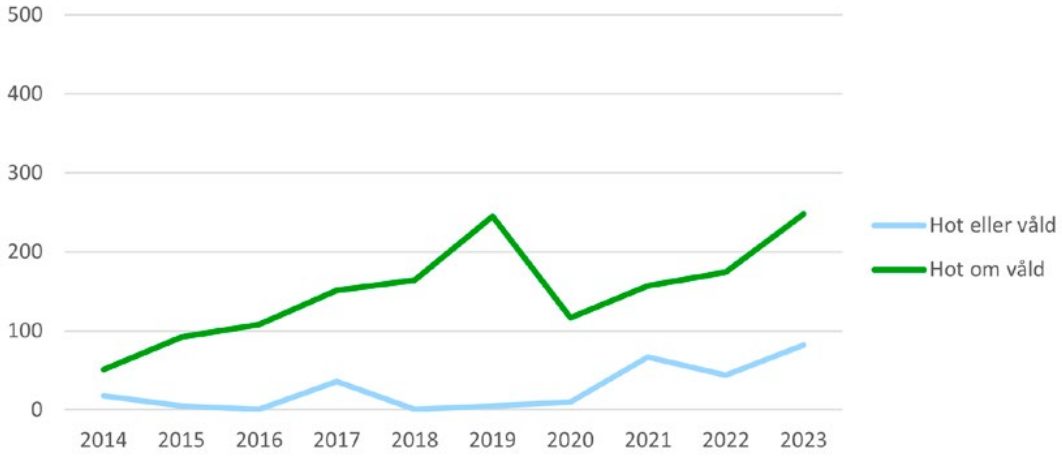
Figur 105. Anmälningar om arbetsmiljöhändelser, hela Umeå kommun, antal



Källa: Umeå kommuns system för arbetsskador, tillbud och arbetsmiljöbrister, Stella

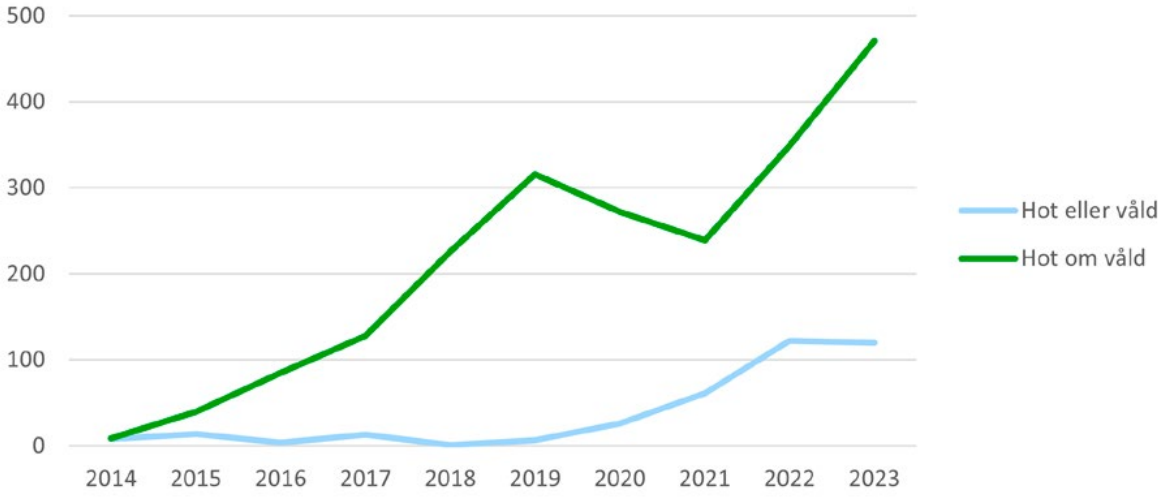
Sett till specifika nämnder framträder en ökning av händelser inom socialtjänsten, men särskilt inom för- och grundskolan:

Figur 106. Anmälningar om arbetsmiljöhändelser, Individ och familjeomsorgsnämnden, antal



Källa: Umeå kommuns system för arbetsskador, tillbud och arbetsmiljöbrister, Stella

Figur 107. Anmälningar om arbetsmiljöhändelser, För- och grundskolenämnden, antal



Källa: Umeå kommuns system för arbetsskador, tillbud och arbetsmiljöbrister, Stella

Ett annat område där en fördjupad kartläggning skulle behövas är hot mot förtroendevalda. Den utsattheten fångas inte upp av Stella, och samtidigt pekar mycket på att hat mot förtroendevalda är ett ökande problem.

Nationellt finns det enkäter som fångar upp utsattheten. Politikernas trygghetsunderökning (PTU) från 2023 visar att 29,5 procent av de förtroendevalda under 2022 blev utsatta för någon form av hot, trakasserier, våld, skadegörelse eller stöld. Det framkom även att utsattheten är något större hos kvinnor än hos män, och större hos yngre förtroendevalda. De mest utsatta partierna var Miljöpartiet och Kristdemokraterna. I de flesta fall var förövaren en man som uppskattades vara mellan 45–64 år. I hälften av fallen förknippades förövaren men någon form av grupp, oftast högerextremistisk eller rasistisk. (Brå 2023i).

Brå har också under 2023 publicerat en delredovisning av det uppdrag de fått att kartlägga otillåten påverkan från systemhotande aktörer, det vill säga påverkare som tillhör ideologiska extremiströrelser eller kriminella grupperingar (Brå 2023j). Den har fokus på förtroendevalda och visar att var tionde förtroendevald har utsatts årligen. Under valåren drivs utsattheten av påhopp och hat i sociala medier från främst höger- och vänsterextremister. Påverkan från kriminella grupperingar är mindre vanlig, men uttrycks genom andra händelser (obehagliga besök, förföljelse, hot mot anhöriga), vilket i de flesta fall upplevs som mer skrämmande.

Påverkan mot förtroendevalda är ett allvarligt problem, både för individerna som drabbas, men också för hela det demokratiska systemet eftersom ökade hot minskar människors benägenhet att ta på sig politiska uppdrag (Brå 2023j). Därför skulle det vara användbart att få en bättre bild av vilken sorts otillbörlig påverkan som sker lokalt och hur omfattande den är.

Avslutningsvis visar djupanalysen i det här kapitlet att när det gäller brott mot miljön, människors hälsa och säkerhet samt samhällets ordning verkar problembilden i Umeå vara mindre allvarlig än i andra kommuner. Det finns dock en risk att den bilden till viss del beror på en avsaknad av tillförlitliga underlag och/eller av mer utbredda kontrollåtgärder. När det gäller såväl miljöbrott som ekobrott eller otillbörlig påverkan är det viktigt att vara vaksam – det finns också ett behov av bättre informationsunderlag inom många av de områden som beskrivs i det här avsnittet.

6. Slutsatser och rekommendationer för det förebyggande arbetet framåt

A. Lägesbildens syfte

Den här lägesbilden av brottsligheten i Umeå kommun har en medvetet bred ansats. Eftersom den nya lagen om kommuners brottsförebyggande arbete (SFS 2023:196) efterfrågar en kartläggning och analys ”över brottsligheten inom kommunens geografiska område” så har ambitionen med rapporten varit att redogöra för omfattningen och utvecklingen av brottsligheten inom så många olika områden som möjligt.

Samtidigt har lägesbilden också en annan funktion än att informera. Den ska, bortom detaljerna, visa på en helhet, och belysa var det finns behov av fler brottsförebyggande åtgärder. På så vis blir lägesbilden grunden för nästa steg i det brottsförebyggande arbetet, som är att ta fram en åtgärdsplan.

Enligt lagen ska åtgärdsplanen tydligt synliggöra ”vilka åtgärder som kommunen avser vidta för att förebygga brott”. Det ska finnas en logisk koppling mellan den analys som görs i lägesbilden, och de prioriteringar som görs i det brottsförebyggande arbetet.

B. Vad sticker ut i lägesbilden?

För att avgöra var det finns behov av förstärkningar i det brottsförebyggande arbetet är en bra utgångspunkt att se inom vilka områden Umeå särskiljer sig negativt jämfört med resten av landet. I den genomflygning av Umeås brottslighet som gjorts i rapporten, vad är det som sticker ut?

a. Höga antal anmälda brott

Man kan börja med att konstatera att det finns några brottskategorier där Umeås brottslighet, räknat i antal anmälda fall per 100 000 invånare, faktiskt ligger högre än riket. De områdena är relativt få – Umeå är en stad med låg brottslighet – men just därför blir de extra intressanta. De områdena är cykelstölder, narkotikabrott och brott mot alkohollagen.

Sedan finns det också ett område där Umeås brottslighet ligger på samma nivå som riket, vilket i sig är ovanligt eftersom Umeå inom de flesta kategorier har en lägre nivå. Det området är sexualbrott. När det gäller våldtäkt ligger Umeå ungefär på samma nivå (och stundtals högre) än riksgenomsnittet.

Vad ska man dra för slutsats av de här siffrorna? I vissa fall pekar ett högre antal anmälda brott antagligen på en högre brottslighet – exempelvis när det gäller cykelstölder, som är mer vanligt förekommande i cykeltäta studentstäder som Umeå, Linköping eller Lund.

Men som vi poängterat tidigare i rapporten så återspeglar inte ett högre antal anmälda brott nödvändigtvis att en kommun också har en högre brottslighet. I många fall kan det snarare reflektera hur aktivt polisen arbetar med en viss problematik. Det är särskilt sant om kategorier som är händelsestyrda, det vill säga där brott inte anmäls av privatpersoner utan där de upptäcks i samband med kontroller eller polisens spaningsarbete. Narkotika- och alkoholbrott är en sådan kategori, där mer spanings- och ingripandearbete typiskt leder till fler anmälningar om brott. Det höga antalet narkotikabrott i Umeå kan givetvis spegla att

det finns en stor införsel av narkotika i Umeå – något polisen också vittnar om – men det kan också peka på ett aktivt och effektivt polisarbete som gör att en högre andel av den narkotika som hanteras i Umeå också upptäcks.

Ett högre antal anmälda brott kan även bero på ett lägre mörkertal – det vill säga att fler av de brott som faktiskt begås också anmäls till polisen. Umeås nivå på sexuellt våld kan givetvis spegla en faktiskt högre prevalens av sådant våld, det bör inte uteslutas. Men det kan också vara så att fler brott i Umeå anmäls. En högre anmälningsbenägenhet skulle kunna härledas till Umeås kultur, och i synnerhet till det faktum att man i Umeå både pratar om och arbetar mycket med jämställdhet. Genom att göra våld mot kvinnor, och i synnerhet sexuellt våld, mer pratbart kan man också sänka trösklarna för att anmäla det. Därmed minskar mörkertalet, och antalet anmälda brott ökar. Här spelar polisens arbete med bemötande också stor roll. Den här lokala prägeln skulle kunna vara en förklaring på det höga antalet anmälda brott – men det är bara en hypotes. Problemet är att vi i nuläge inte vet vad Umeås siffror på antal anmälda våldtäkter beror på. Här finns ett behov av ytterligare analyser.

b. Negativ trend

Även trend är viktigt att beakta när man analyserar lägesbildens resultat. Umeå kan ligga väl under riksgenomsnittet för vissa typer av brott, men om utvecklingen går åt fel håll, då är det viktigt att fånga upp den utvecklingen tidigt för att kunna sätta in åtgärder och därmed förhindra en försämring. Särskilt intressanta är de områden där den nationella trenden pekar på en minskning av antalet anmälda brott, medan utvecklingen i Umeå går åt motsatt håll.

De kategorier där antalet anmälda brott ökat de senaste åren är misshandel mot kvinnor, tillgreppsbrott, inbrott samt rattfylleri.

När det gäller tillgreppsbrott är det flera kategorier där trenden är ökande. Anmälningar om stölder i butik och från offentliga verksamheter har ökat sedan 2021, och det har även antalet cykelstölder. Den preliminära datan för 2023 pekar också, något förvånande, på en ökning av bilstölder, vilket bryter en lång nedåtgående trend. När det gäller inbrott drivs ökningen av antalet anmälda fall av inbrott i förrådsutrymmen (källare, vindar), samt i en mindre grad av ett ökat antal anmälda inbrott i flerfamiljshus.

Att antalet anmälningar om misshandel mot kvinnor ökat är anmärkningsvärt, eftersom det skiljer sig så tydligt från utvecklingen av våldet mot män där trenden i Umeå är minskande. Preliminärdata för 2023 visar på en markant ökning av antal anmälda fall av misshandel mot kvinnor, en ökning som syns tydligare i Umeå än för hela riket. Även här kan ökningen möjligtvis förklaras av polisens mer aktiva arbete mot våld i nära relation, vilket skulle kunna innebära att fler brott upptäcks än tidigare – men det är en hypotes, vad skälet är vet vi i nuläge inte.

Uppgången i antalet anmälda fall av rattfylleri kan med stor sannolikhet härledas till polisens arbete med kontroller. Enligt polisen har den faktiska prevalensen av onyktra förare alltid varit mycket högre än vad antalet anmälda brott visar, något som resultaten från *Unga*-enkäten också styrker (se avsnitt Trafikbrott).

C. Vilka områden bör prioriteras i det brottsförebyggande arbetet?

Är det inom de områden där antalet anmälda brott ligger över riksgenomsnittet, eller där trenden är ökande, som Umeå kommun, polisen och andra samverkansaktörer borde rikta den gemensamma kraften genom att förstärka det brottsförebyggande arbetet?

Svaret är inte så enkelt. Givetvis är de här områdena extra viktiga att bevaka; men som vi har förklarat innebär inte ett högre antal anmälda brott nödvändigtvis en förvärrad brottslighet. Det är också viktigt att inte vara för reaktiv, och inte upphöra med ett långsiktigt förebyggande arbetet därför att det gett resultat och kurvan nu pekar åt rätt håll. Vissa arbeten är och måste vara långsiktiga.

Det finns också andra viktiga värden att beakta när man prioriterar i det brottsförebyggande arbetet, som hur synliga brotten är (vilket i högre grad påverkar medborgares trygghet), hur allvarliga konsekvenser brotten får, samt hur de hänger ihop med annan brottslighet. Tar man till exempel brott mot narkotikalagen så utgör de i första hand ett folkhälsoproblem, men narkotikahandeln är också en stor inkomstkälla för den organiserade brottsligheten, och leder till att fler unga rekryteras till gängrelaterad kriminalitet. Narkotikaberoende är också en underliggande orsak till andra former av kriminalitet, som cykel- och förrådsstölder som i Umeå ofta kan kopplas till ett fåtal individer som utför brotten för att bekosta sin narkotikakonsumtion. Det innebär att förebyggande insatser mot narkotikaberoende på sikt också kan leda till en minskning av narkotikarelaterade inbrott och tillgreppsbrott.

Ser man till våld i nära relation så får även de brotten långsiktiga konsekvenser, i första hand för de personer som drabbas, men också för barn som växer upp i miljöer som präglas av våld. Att som barn bevittna våld kan få allvarliga konsekvenser för den psykiska och fysiska hälsan. Att själv ha utsatts för våld är också en riskfaktor för att själv bli våldsutövare. Ur ett långsiktigt perspektiv är det alltså angeläget att förebygga våld, såväl för de drabbade individerna som ur ett samhällsperspektiv.

Slutligen är det viktigt att komma ihåg att allt viktigt inte kan mätas. Det finns allvarliga utmaningar när det gäller brottslighet som inte (än) syns i statistiken – exempelvis det hot som utgörs av den organiserade brottsligheten. Det finns än så länge få mått på hur etablerad gängbrottsligheten är i Umeå, men samtidigt har lägesbilden gång på gång visat kopplingar mellan organiserad brottslighet och andra brottskategorier – dödligt våld, narkotika, bedrägerier, hedersrelaterat våld och förtryck, livsmedelsbrott, avfallsbrott, ekobrott, bidragsbrott och otillbörlig påverkan. Det finns också oroväckande tecken på att fler barn och unga rekryteras in i kriminella nätverk, även i Umeå (se Umeå kommun 2023d). Att förebygga den organiserade brottsligheten är därmed ett sätt att påverka utvecklingen inom många andra brottskategorier. Andra områden där det saknas data eller där den är ofullständig är hatbrott eller otillbörlig påverkan, exempelvis hot och hat mot förtroendevalda. Här finns ett stort behov av bättre underlag.

Därför är vår rekommendation, baserat på en samlad bedömning av:

1. nivån på brottsligheten
2. trenden på brottsligheten
3. brottslighetens koppling till andra brott och dess långsiktiga konsekvenser att i det brottsförebyggande arbetet särskilt prioritera följande områden:

Våld i nära relation – antalet anmälda fall av misshandel mot kvinnor ökar, och i de allra flesta fall handlar det om våld i nära relation. Här finns ett behov av bättre underlag: vem utsätts? var? finns det mönster? vad har förövarna gemensamt? Det är angeläget att förstärka och utveckla det förebyggande arbetet, för att göra det mer träffsäkert. Det finns även ett stort behov av förstärkta resurser för de som arbetar med att stötta de som utsätts och de som utsätter, samt de barn som drabbas. Det finns också ett behov av fördjupad samverkan mellan olika aktörer, exempelvis polisen, socialtjänsten och Region Västerbotten.

Våld mot och mellan barn – att utsättas för våld under uppväxten och/eller bevittna våld får negativa konsekvenser för barns fysiska och psykiska hälsa. Elevhälsans statistik visar att 7 procent av alla pojkar och 6 procent av alla flickor i årskurs 4 utsatts för våld hemma eller på fritiden, och att 23 procent av alla pojkar och 17 procent av alla flickor i årskurs 4 har blivit utsatta för våld under skoltiden. Skolan är den vanligaste arenan där barn utsätts för våld (data från Stella visar också på höga nivåer när det gäller hot och våld mot skolpersonal, vilket pekar på ett bredare problem). När det gäller sexuellt våld så visar *Jämlika liv* att gruppen 16–24 är den mest utsatta, med 11 procent som svarat att de har utsatts för sexuellt våld eller tvång. Unga är inte bara våldsutsatta, de är också våldsutövare. Dels beskriver polisen en problematik kopplat till misshandel unga emellan i Umeå, dels visar statistik att 37 procent av de som misstänks för sexualbrott mot barn eller barnpornografibrott själva är mellan 15–19 år. Mycket tyder på att det finns ett stort behov av att förstärka det förebyggande arbetet mot våld bland barn, både när det gäller tidig upptäckt, våld i nära relation, våld i ungas nära relationer, och våld i skolan.

Organiserad brottslighet – den organiserade brottsligheten är verksam på många arenor, och kan kopplas till många olika sorters brott – narkotika, men också bedrägerier, ekobrott, välfärdsbrott, otillbörlig påverkan, misshandel och mord. Därför är det viktigt att stärka den kommungemensamma kunskapen om den organiserade brottsligheten i Umeå, för att tillsammans utveckla ett förebyggande arbete som ringar in alla de arenor där kriminella gäng kan vara verksamma. Här är det viktigt att alla delar av kommunen arbetar i samverkan, och tar vara på den kunskap som finns internt (exempelvis på Säkerhetsenheten) men också hos externa samverkansparter (exempelvis Polisen).

Nyrekrytering av unga in i gängrelaterad brottslighet – kriminella gäng använder sig i allt större grad av barn och unga, både för hantering av vapen och narkotika, och för att utföra grova våldsbrott (Brå 2023b). Även i Umeå har polisen varnat för ett förändrat beteende hos Umeås kriminella, som i större utsträckning än tidigare rekryterar yngre personer (Umeå kommun 2023d). I Umeå är problemet ännu hanterbart, men Polisens uppmaning har varit att förebygga tidigt för att undvika en allt större påfyllnad underifrån. En utmaning som hanteras inom ramen för Umeå växer tryggt och säkert, en kommunövergripande samverkansstruktur. Att hålla i och hålla ut i det förebyggande arbetet mot rekrytering av barn och unga till gängrelaterad brottslighet är av största vikt, och bör integreras i en bredare samverkan kring de utmaningar som är kopplade till organiserad brottslighet.

Narkotikabrott – lägesbilden visar att det finns mycket narkotika i omlopp i Umeå, och att unga som är utsatta och inte mår bra har en förhöjd risk att utveckla ett beroende av narkotika och alkohol. Att vara beroende av narkotika leder till annan kriminalitet, och skapar en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. När de kriminella gängen stärks ökar också risken för våld, otillbörlig påverkan och andra problem. Därför är det angeläget att fortsätta förebygga såväl försäljningen som användningen av narkotika, inom ramen för ett brett förebyggande arbete kring alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel. Viktiga områden är kompetens och kommunikation kring detta med yrkesverksamma och ideella som möter unga samt vårdnadshavare och andra viktiga vuxna. Fokus på unga med många riskfaktorer för ANDTS-problematik kan förstärkas. Vi ser olika problembilder för ungdomar och vuxna. Det finns ett behov av insatser riktade till den unga vuxna befolkningen där utifrån en hög användning. Här bör samverkan med studenthälsan, regionen och polisen prioriteras.

Hatbrott och diskriminering – lägesbilden visar att det förekommer hatbrott i Umeå, och att det sker diskriminering, bland annat i skolor och på arbetsplatser, något som Rättighetscentrums lägesöversikt beskriver. Det finns indikationer på att såväl islamofobi som antisemitism ökar. Samtidigt är underlaget för att fastställa omfattning och utveckling på de här områdena bristfälligt. Det finns ett behov av fördjupade analyser för att få fram bättre data, men också att utveckla kommunens strategiska förebyggande arbete mot hatbrott och diskriminering, eftersom de brotten sin tur driver på problem som polarisering och utanförskap, som skadar den sociala hållbarheten. Även när det gäller hot och hat mot förtroendevalda finns ett behov av bättre underlag för att förstå hur problemet ter sig lokalt.

Brott i digitala arenor – eftersom vi spenderar allt mer tid på internet och på sociala medier, och sköter allt fler ärenden via datorer och telefoner sker det även en förflyttning i brottslighetens arenor. Bedrägerierna ökar, och har blivit en stor inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Internet är också den vanligaste platsen för sexuella övergrepp mot barn. Samtidigt har det förebyggande arbetet inte riktigt hunnit i kapp. Förståelsen för den digitala brottsligheten, hur den utspelar sig och vad den får för konsekvenser, är fortsatt låg bland privatpersoner men också yrkesverksamma. Här finns det ett behov av kompetenshöjande insatser, exempelvis bland vårdnadshavare och personal som arbetar med barn, för att i sin tur kunna utveckla mer träffsäkra förebyggande insatser, och bättre stöd till de som drabbas. Andra områden där det finns ett behov av kompetenshöjning och bättre bevakning är IT-brott (exempelvis otillåtna dataintrång), samt hur AI på sikt kommer att påverka såväl brottslighetsutvecklingen (mer avancerade bedrägerier) men också brottsbekämpningen, genom att möjliggöra snabbare och bättre analyser.

D. Avslutande reflektioner

Det är första gången Umeå kommun sammanställer en lägesbild över brottsligheten i kommunen. Som i alla utvecklingsprocesser har det varit spännande men också stundtals utmanande att bana rätt väg framåt. Vi har lärt oss mycket om brottsligheten i Umeå, men svaren har inte sällan gett upphov till nya frågeställningar. Det innebär att lägesbilden snarare är att betrakta som ett första steg i en lärandeprocess än som en färdig produkt. Under de två år som återstår innan lägesbilden ska uppdateras kommer vi fortsätta arbetet med att samla in fler datakällor och kunskapsunderlag, och identifiera fler nyckelaktörer att intervjua. Vår förhoppning är att lägesbilden därmed kan förbättras år för år.

Nästa steg i den process som lagen fastställt är att ta fram en åtgärdsplan. Även där kommer vi att bryta ny mark, eftersom Umebrå inte tidigare haft någon plan som synliggör hela kommunens förebyggande arbete. Att ta fram en sådan kommer att vara komplext, men också mycket positivt eftersom det kommer att synliggöra helheten i det förebyggande arbetet på ett helt nytt sätt. Åtgärdsplanen blir också den arena där man kan 1) inventera det befintliga förebyggande arbetet, 2) föreslå utvecklingar eller avvecklingar, för att vässa arbetet och göra det fortsatt relevant och träffsäkert i en föränderlig värld.

Brottsförebyggande arbetet är per definition ett probleminriktat fält. Det är viktigt att ta de utmaningar som Umeå kommun står inför på största allvar, och att rikta in sig på det som inte fungerar för att kunna bli bättre. Men samtidigt är det också angeläget att då och då stanna upp och komma ihåg det lägesbilden också visar – att Umeå i jämförelse med andra städer har ett gynnsamt läge. Inom de flesta brottskategorier – mord, misshandel, rån, trafikbrott etc – är antalet anmälda brott lägre än genomsnittet i Umeå kommun, medan tryggheten och den mellanmänskliga tilliten är högre. Umeå har också ett väl utbyggt och mångfaldigt prisat förebyggande arbete, som bedrivs dag ut och dag in av kommunens olika förvaltningar. Samtidigt som man tänker utveckling och förbättring är det viktigt att också värna sådant som fungerar väl.

Slutligen är det viktigt att betona att samverkan är A och O i det förebyggande arbetet. Oavsett vad man väljer att rikta in sig på i första hand så kommer det kräva att olika delar av kommunens komplexa maskineri rör sig i takt. Ingen enskild del – inte skolan, inte socialtjänsten - kan ensam ta sig an vår tids komplexa utmaningar. Utan arbetet kräver samverkansvilja och samverkansstrukturer, internt hos kommunen, men också externt med viktiga samverkansaktörer som polisen, regionen, civilsamhället eller näringslivet. Även här har åtgärdsplanen en viktig roll att spela, genom att tydligt uttala vad som bör göras, och i vilken samverkanskonstellation.

Bilaga 1

Angående statistiken

Mörkertal

Antalet brott som kommer till polisens kännedom är inte samma som den faktiska brottsligheten. Det finns alltid ett mörkertal som också varierar mycket mellan olika brottstyper. Brottsförebyggande rådet har uppskattat att vi i Sverige har en anmälningsgrad på ungefär 30 procent för misshandel medan över 90 procent av alla bilstölder troligen anmäls (Hvitfeldt och Silberstein, 2019). I en kartläggning vad gäller våld i nära relation som Brottsförebyggande rådet gjorde visade det sig att knappt 4 procent av de svarande hade gjort en polisanmälan (Brå, 2014).

Statistiken av anmälda brott

Statistik gällande anmälda brott har inhämtats dels via Polismyndigheten, och dels via Brottsförebyggande rådet (Brå). Statistiken hos dessa myndigheter stämmer överens till stor del men det kan förekomma vissa differenser i dataunderlagen. Brottsförebyggande rådet inhämtar sin data från flera olika brottsutredande myndigheter så som Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen.

Statistiken för anmälda brott, Brottsförebyggande rådet

Nedanstående avsnitt, angående information om statistiken för anmälda brott, har hämtats från Brottförebyggande rådets kvalitetsdeklaration. Innehållet har kortats ner och belyser endast de mest relevanta. För den fullständiga kvalitetsdeklarationen upprättad av Brå se Kvalitetsdeklaration 2023

TILLFÖRLITLIGHET

När ett brott kommer till polisens kännedom upprättas en brottsanmälan som registreras i polisens ärendehanteringssystem. Därefter levereras statistiken sedan till Brå. Hos Brå granskas och bearbetas uppgifterna innan de sammanställs till statistik. Det som redovisas är det totala antalet anmälda brott, det vill säga även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott, eller där brott inte kan styrkas. På total nivå anses tillförlitligheten vara hög och återspeglar väl vilka händelser som registrerats som brott, men viss osäkerhet förekommer för mer detaljerade nivåer.

UNDERTÄCKNING

Rampopulation för statistiken över anmälda brott är samtliga brott som anmälts och registrerats som brott hos de brottsutredande myndigheterna och som skickats till Brå.

• Anmälda brott som borde vara registrerade men inte är det orsakar undertäckning,

Undertäckningen kan orsakas av eftersläpning i registreringen eller av avvikande rapporteringsrutiner. Denna felkälla bedöms dock vara liten och justeras i den slutliga statistiken i de fall eftersläpningen har skett under redovisningsåret. I de fall brott upptäcks och tillkommer till ursprungsärendet efter att statistiken för aktuell redovisningsperiod tagits fram kommer de inte att ingå i statistiken och orsakar undertäckning.

I den preliminära statistiken för helåret redovisas cirka 0,5 procent färre brott än i den slutliga statistiken för helåret.

ÖVERTÄCKNING

• Anmälda brott som är registrerade flera gånger orsakar övertäckning.

I de fall polisen och åklagaren registrerar samma brott med olika ID orsakar det övertäckning. I vissa fall kan felkällan kontrolleras och åtgärdas. Övertäckning uppstår också om samma brott anmäls flera gånger, av olika anmälare vid olika tillfällen. Den typen av felkälla är mycket svår att kontrollera och åtgärda.

Statistiken över anmälda brott, Polismyndigheten

På grund av den mänskliga faktorn kan det förekomma vissa felaktigheter i dataunderlaget. Exempelvis kan platsen för vissa anmälda brott saknas eller felaktigt ha lokaliserats mitt i centrala Umeå. I vissa fall kan det även vara svårt att lokalisera exakt vart ett visst brott ägt rum.

Statistiken över misstänkta och målsägande, Polismyndigheten

Hos polisen finns det inte alltid en misstänkt gärningsman registrerad i systemet. Det kan även förekomma att vissa uppgifter saknas, exempelvis målsägandes ålder. De diagram som tagits fram gällande misstänkta och målsägande i Umeå har baserats på de data som finns tillgängliga.

Bilaga 2

Om kartor

En karta är en representation av ett område på en platt yta, som visar geografiska funktioner, gränser, och orientering. För att göra kartor som berättar mer än bara var saker är, använder vi något som kallas GIS, eller Geografiska Informationssystem. GIS är ett IT system som hjälper oss att lägga till massor av information på kartan, som var det begås flest brott.

När vi gör dessa kartor, vill vi ibland inte visa exakt var varje liten sak hände för att skydda folk och för att förstå trender. Istället för att visa varje liten händelse, grupperar vi ihop dem så vi kan säga ”i det här stora området hände det här många gånger”. Det hjälper oss att se stora mönster, som var det finns mycket brottslighet, utan att berätta för mycket om varje enskild händelse. Genom att göra så här skyddar vi människors privatliv och gör det enklare för alla att förstå de stora mönstren och trenderna. I rapporten använde vi en viss typ av metod som kallas för “kernel density estimation”. Tänk dig att du har en karta och en burk med färg. Varje gång något speciellt händer på en plats, som ett brott eller att någon ser en sällsynt fågel, sätter du en liten droppe färg där. Om många saker händer på samma plats, blir det mer och mörkare färg just där. På kartan använder vi olika färger för att visa var det händer flest saker. Ljusa färger betyder lite aktivitet och mörka färger betyder mycket aktivitet. Det är som en värmekarta du ser på vädernyheterna – ju ”varmare” det är, desto mer aktivitet finns det. En karta som visar antalet anmälda brott och skalan går från 1 till 83, där färgerna sträcker sig från ljust till mörkt, betyder ett område som är ljust att det har varit mycket få eller inga anmälda brott där. Ljus färg representerar alltså de lägsta värdena på skalan, nära 1, vilket indikerar låg brottsaktivitet i det området. Om ett område på kartan är färgat med den mörkaste nyansen, indikera det att det området har ett värde nära toppen av skalan, vilket är 83, och i sin tur indikerar hög brottslighet i det området.

För att minska förvrängningen av kartor har samtliga kartor visualiserats genom renderingstypen enkelband pseudofärg, linjär interpolering, jämt intervall och max 255 klasser. Olika färger har använts för att differentiera brottskategorier. Våld i nära relation är inte en enskild brottskod enligt klassificeringen av polisen. Kartorna för våld i nära relation är uppdelade på kön, omfattar samtliga åldrar och brottskategorierna misshandel, människorov och olaga frihetsberövande, ofredande, olaga hot, sexualbrott (exkl. våldtäkt), våldtäkt och överträdelse av kontaktförbud. Den gemensamma nämnaren är att den misstänkta är eller har varit i nära relation till målsägandet.

På grund av begränsade resurser visualiserar kartorna endast en ögonblicksbild av hela 2023. Vidare är kartorna inte justerad för population, kartorna visar inte trender över tid och plats och kartorna framställdes genom en form av analys. Nästa GIS analys kan med fördel kontrollera för population och populationstillväxt; analysera trender över år, månader, dagar och tid på dygnet; använda olika typer av värmekartor; använda komplementära analyser till värmekartor; samt inkludera data från socialtjänsten, unga och jämlika liv och andra relevanta datakällor.

Bilaga 3

Socioekonomiska typområden

Den geografiska indelningen i denna fördjupning består av sju områden. Områdena har grupperats efter en statistisk klusteranalysmetod och benämns här socioekonomiska typområden. Områden som liknar varandra ingår i samma typområde och kan finnas spridda över hela kommunen. Fördelarna med att gruppera områden på detta sätt är att vi kan göra en bättre analys av hur olika demografiska förutsättningar påverkar umebornas hälsa. Givetvis finns det variationer inom varje typområde och resultaten ska ses som generaliseringar.

Typområdenas gruppering baseras på ett antal socioekonomiska variabler. Dessa är: andel unga (20–29 år), andel äldre (65+), hushållens disponibla inkomst, andel utrikes födda och andel ensamboende. Nedan följer några karaktäristiska beskrivningar om varje område:

Socioekonomiska typområden

Klustergrupp	Andel unga	Hushållsinkomst	Andel ensamboende	Andel äldre 65+	Summa bef	Utrikes
1	6 %	643 099	6 %	17 %	19 533	6 %
2	13 %	450 649	27 %	38 %	7 323	9 %
3	21 %	449 589	25 %	17 %	47 631	13 %
4	31 %	349 341	28 %	10 %	11 377	26 %
5	10 %	586 347	11 %	15 %	18 908	6 %
6	9 %	547 155	14 %	23 %	13 689	6 %
7	60 %	205 085	55 %	0,02 %	8 564	32 %
Medelvärde kommun	18,80 %	493 876	17 %	16,70 %	127 025	12,00 %

Typområde 1: kännetecknas av en mycket liten andel unga (20–29 år), höga hushållsinkomster, mycket få ensamboende och en andel äldre som är nära kommunens genomsnittliga nivå. Man har också få utrikes födda i dessa områden generellt sett jämfört med kommunens genomsnitt, ungefär hälften så stor andel.

Exempel på områden inom Typområde 1 är: Rödäng, Ersmark, Brännland, Sörfors, Söderslätt, Ön, Carlslid, Innertavle, Yttertavle, Berghem NO, Västerslätt (villaområde).

Typområde 2: Kännetecknas av en andel unga (20–29 år) som ligger något under medelvärdet för kommunen, hushållsinkomster ligger något under kommunens genomsnittliga nivå, man ligger en bit över medel gällande andelen ensamboende, en hög andel äldre och en andel utrikes födda som ligger något under kommunens genomsnittliga nivå.

Exempel på områden inom Typområde 2 är: Fridhem, Centrum NV, Norrbyn, Mariestrand, Holmön, Karlsborgområdet, Brinkvägen, Dragonfältet.

Typområde 3: Kännetecknas av hushållsinkomster som ligger lägre än kommunens genomsnitt, en andel yngre som är ungefär i likhet med kommunens genomsnitt, andelen ensamboende ligger en bit över medlet för kommunen, andelen äldre ligger på genomsnittlig nivå för kommunen, andelen utrikes födda är också ungefär på kommunens genomsnittliga nivå.

Exempel på områden inom typområde 3 är: Berghem SV, Sandbacka, Haga NV, Ytterhiske, Väst på stan, Centrum S, NO, O, Östermalm, Öbacka, Ersboda, V, O, S, Sandåkern, Kronoparken, Böleäng, N.

Typområde 4: Kännetecknas av att de har en stor andel unga, låga hushållsinkomster ganska långt under kommunens genomsnittliga nivå, andelen ensamboende ligger en bit över medlet för kommunen, en ganska låg andel äldre och en stor andel utrikes födda.

Exempel på områden inom typområde 4 är: Berghem SO, nordöstra Ersboda, Ålidbacken, Ålidhem S, Ålidhöjd, Carlshem V, Mariehemshöjd, Olofsdal.

Typområde 5: kännetecknas av en ganska liten andel unga (20–29 år), höga hushållsinkomster men lägre än i grupp 1, ganska få ensamboende, andel äldre i likhet med kommunens genomsnitt. Man har också få utrikes födda i dessa områden generellt sett.

Exempel på områden inom typområde 5 är: Sandabrånet, Sanbacka Ö, Kyrkogatan S, Grubbe S, Baggböle, Flurkmark, Hissjö, Överboda, Rådåsel, Böleäng V, Röbäck, Hössjö, Stöcke.

Typområde 6: Kännetecknas av en ganska liten andel unga, hushållsinkomster som ligger över kommunens genomsnittliga nivå, andel ensamboende ligger strax under kommunens genomsnitt, något fler äldre än kommunens genomsnitt och en låg andel utrikes födda i likhet med område 1 och 5.

Exempel på områden inom typområde 6 är: Kungsänget, Västerhiske, Tavelsjö, Mariedal, Obbola, Sävar V, Sävar omland Ö.

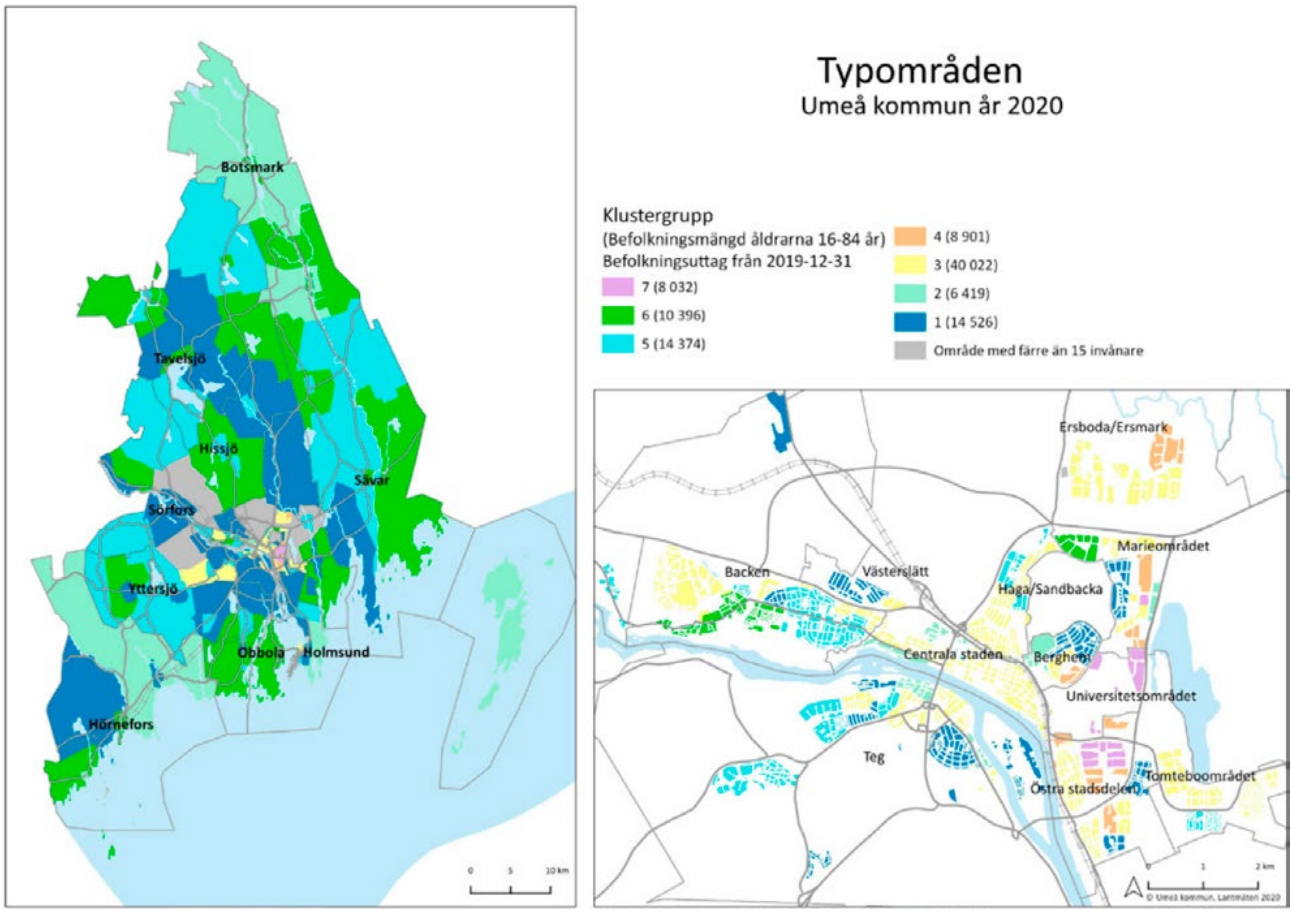
Typområde 7: Kännetecknas av huvudsakliga studentområden med en mycket stor andel unga, mycket låga hushålls-inkomster, mycket stor andel ensamboende, en mycket liten andel äldre och en mycket stor andel utrikes födda.

Exempel på områden inom typområde 7 är: Ålidhem V, Ålidhem Ö, Mariehem (studentbostäder), Universitetsområdet, Nydalahöjd, Lill-Jans berget.

Komplett tabell över vilka områden som tillhör respektive 1–7 typområde. Se bilaga 2.

Karta över typområden 1–7: Se figur 151.

Umeå kommun, typområde 1–7



7. Källhänvisningar

Berglund, Hedda. 2023. ”Så lurar bluffsajter kunderna på pengar – skickar billiga kopior: ”Grundlurad”. SVT Nyheter (18 december).

Så lurar bluffsajter kunderna på pengar – skickar billiga kopior: ”Grundlurad” | SVT Nyheter

Birkne, Tilia, Chninou, Mahmoud och Agic, Haris. 2021. Alla de här drömmarna: ungas erfarenheter av segregation, ojämlikhet och marginalisering i Umeå, Studiefrämjandet.

Rapport Alla de här drömmarna (studieframjandet.se)

Bisset, Victoria. 2023. “Man sentenced to life by Canadian judge who says incel-inspired attack was terrorism”. The Washington Post (29 november).

Judge says man’s incel-inspired attack was terrorism, sentences him to life - The Washington Post

Bogegård, Ylva. 2023. ”Gängen listar sina offer – Mikaels bror blåstes på en miljon”. P4 Sveriges Radio (17 oktober).

Gängen listar sina offer – Mikaels bror blåstes på en miljon - P4 Stockholm | Sveriges Radio

Brandén, Jennie. 2022. *In the name of safety: power, politics and the constitutive effects of local governing practices in Sweden.* Doktorsavhandling. Umeå centrum för genusstudier.

FULLTEXT01.pdf (diva-portal.org)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2009. *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling: en kunskapsinventering.*

orsaker till brott bland unga (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning.* Rapport 2014:8.

2014_8_Brott_i_nara_relationer.pdf (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2015. *Alkohol- och drogpåverkan vid misshandel, hot, personrån och sexualbrott.* Kortanalys.

Microsoft Word - Manus 2015-02-17-slutgiltig.docx (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2016. En polis närmare medborgaren Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften.

En_polis_narmare_medborgaren (2).pdf

Brottsförebyggande rådet (Brå), Polisen och Sveriges Kommuner och Regioner. 2018. *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete.*

Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2019. *Dödligt våld i Sverige 1990–2017 Omfattning, utveckling och karaktär.* Rapport 2019:6.

Dödligt våld i Sverige 1990–2017 (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2021a. *Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund.* Rapport 2021:9.

Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund. Tabellbilaga 2 (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2021b. *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare.* Rapport 2021:10.

Narkotikamarknader (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2021c. *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder En jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder.* Rapport 2021:8.

Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2021. *Ungdomsrån: en kartläggning av nuläge och utveckling.* Rapport 2021:19.

Ungdomsrån Rapport 2021:19 (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2022. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar.* Rapport 2022:1.

Välfärdsbrott mot kommuner och regioner (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023a. *”Barn, unga och brott”.* Text på hemsida, senast uppdaterad 2023-10-12.

Barn, unga och brott - Brottsförebyggande rådet (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023b. *Barn och unga i kriminella nätverk: en studie av inträde, brott, villkor och utträde.* Rapport 2023:13.

Barn och unga i kriminella nätverk Rapport 2023 13 (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023c. *Socioekonomisk bakgrund och brott: en kunskapsöversikt.* Rapport 2023:3.

Socioekonomisk bakgrund och brott, en kunskapsöversikt (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023d. ”Våld och misshandel”. Text på hemsida, senast uppdaterad 2023-10-20.

Våld och misshandel - Brottsförebyggande rådet (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023e. ”Våld i nära relationer”. Text på hemsidan, senast uppdaterad 2023-11-08.

Våld i nära relationer - Brottsförebyggande rådet (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023f. *Bedrägerier mot privatpersoner: de förebyggande åtgärdernas träffsäkerhet*. Rapport

Bedrägerier mot privatpersoner: de förebyggande åtgärdernas träffsäkerhet (bra)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023g. *Grov fridskränkning mot barn.* Rapport 2023:6.

Grov fridskränkning mot barn (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023h. *Ekonomisk brottslighet. Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från1980-talet till idag.*

Ekonomisk brottslighet - Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till idag (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023i. *Politikernas trygghetsundersökning 2023. Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under valåret 2022.* Rapport 2023:14.

Politikernas trygghetsundersökning 2023 (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023j. *Utsatthet bland förtroendevalda Delredovisning: Otillåten påverkan av systemhotande aktörer.* PM.

Utsatthet bland förtroendevalda (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2023k. *Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende.* Rapport 2023:9.

Nationella trygghetsundersökningen 2023. Om utsatthet, otrygghet och förtroende. (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (Brå). 2024. *Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor.* Rapport 2024:2.

Möjliggörare för kriminella nätverk (bra.se)

Bäckman, Olof, Hjalmarsson, Randi, Lindqvist, Matthew och Petterson, Tove. 2018. ”Könsskillnader i brottslighet – hur kan de förklaras?”. *Ekonomisk Debatt* (vol. 46, n. 4).

FULLTEXT01.pdf (diva-portal.org)

Bäckman, Olof, Estrada, Felipe, Nilsson, Anders och Sivertsson, Fredrik. 2020. D*en ojämlika brottsligheten Lagföringsutvecklingen i demografiska och socioekonomiska grupper 1973–2017.* Rapport från Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

FULLTEXT02.pdf (diva-portal.org)

Center mot våldsbejakande extremism (CVE). 2022a. ”Våldsbejakande extremism”. Text på hemsida, senast uppdaterad 20 maj 2022.

Våldsbejakande extremism | CVE

Center mot våldsbejakande extremism (CVE). 2022b. ”Den våldsbejakande islamistiska miljön”. Text på hemsida, senast uppdaterad 29 november 2022.

Våldsbejakande islamistiska miljön | CVE

Center mot våldsbejakande extremism (CVE). 2022c. ”Den våldsbejakande högerextrema miljön”. Text på hemsida, senast uppdaterad 29 november 2022.

Våldsbejakande högerextrema miljön | CVE

Center mot våldsbejakande extremism (CVE). 2022d. ”Den våldsbejakande vänsterextrema miljön”. Text på hemsida, senast uppdaterad 29 november 2022.

Våldsbejakande vänsterextrema miljön | CVE

Center mot våldsbejakande extremism (CVE). 2022e. ”Våldsbejakande djurrättsextremism”. Text på hemsida, senast uppdaterad 29 november 2022.

Våldsbejakande djurrättsaktivism | CVE

Center mot våldsbejakande extremism (CVE). 2022f. ”Våldsbejakande misogyni”. Text på hemsida, senast uppdaterad 29 november 2022.

Våldsbejakande misogyni | CVE

Center mot våldsbejakande extremism (CVE). 2022g. *Män, maskulinitet och våldsbejakande extremism - en kunskapsöversikt.*

Män, maskulinitet och våldsbejakande extremism (cve.se)

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). 2019. *Drogutvecklingen i Sverige 2019.* Rapport 180.

Drogutvecklingen i Sverige 2019 (can.se)

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). 2021. *Ungas alkoholanskaffning via sociala medier En frågeundersökning bland 16–21-åringar.*

ungas-alkoholanskaffning.pdf (omsystembolaget.se)

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). 2023a. *Den totala konsumtionen av cigaretter och snus i Sverige 2003–2022.* Rapport 224.

Den totala konsumtionen av cigaretter och snus i Sverige 2003–2022 | CAN Rapport 224

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). 2023b. *Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2022.* Rapport 219.

Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2022 - CAN Rapport 219

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). 2023c. ”Faktablad – Dopning”. Text på hemsida, senast uppdaterad 2023-09-15.

Dopning – CAN

Carlén, Linnea och Dennert, Magnus. 2023. ”Värsta miljöbrottet i Sverige på 50 år – nu väcks åtal i Think Pink-härvan”. *SVT Nyheter* (28 december).

Värsta miljöbrottet i Sverige på 50 år – nu väcks åtal i Think pink-härvan | SVT Nyheter

Diskrimineringsombudsmannen (DO). 2024. *Förekomst av diskriminering 2023. Årlig rapport från Diskrimineringsombudsmannen.*

Förekomst av diskriminering 2023 (do.se)

ECPAT. 2023. ”Signaler på sexuell utsatthet hos barn”. Text på hemsida.

Signaler på sexuell utsatthet hos barn – ECPAT Sverige

Ekman Isholt, Mikael. 2023. ”Polisen varnar: ökad spridning av nakenbilder bland unga”. P4 Sveriges Radio.

Polisen varnar: Ökad spridning av nakenbilder bland unga - P4 Västerbotten | Sveriges Radio

Eriksson, Malin, Dahlgren, Lars och Emmelin, Maria. 2009. ”Understanding the role of social capital for health promotion beyond Putnam: a qualitative case study from northern Sweden”. *Social Theory & Health* (7, 24 september)

Understanding the role of social capital for health promotion beyond Putnam: A qualitative case study from northern Sweden | Social Theory & Health (springer.com)

Eriksson, Malin, Zetterberg, Liv, Kawachi, Ichiro and Ng, Nawi. 2021. ”Social Capital and Sustainable Social Development—How Are Changes in Neighbourhood Social Capital Associated with Neighbourhood Sociodemographic and Socioeconomic Characteristics?”. *Sustainability* 13.

Social Capital and Sustainable Social Development—How Are Changes in Neighbourhood Social Capital Associated with Neighbourhood Sociodemographic and Socioeconomic Characteristics? (diva-portal.org)

European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCCDA). 2023. *European Drug Report 2023: Trends and Developments.*

European Drug Report 2023: Trends and Developments | www.emcdda.europa.eu

Folkhälsomyndigheten. 2021. *Betydelsen av alkohol och narkotika för våld i nära relationer – en kartläggande litteraturöversikt.*

Betydelsen av alkohol och narkotika för våld i nära relationer – En kartläggande litteraturöversikt — Folkhälsomyndigheten (folkhalsomyndigheten.se)

Folkhälsomyndigheten. 2023. ”Frågor och svar om dopning”. Text på hemsidan, senast uppdaterad 26 maj 2023.

Frågor och svar om dopning — Folkhälsomyndigheten (folkhalsomyndigheten.se)

Folkhälsomyndigheten. 2024. ”Narkotikarelaterade dödsfall”. Text på hemsidan, senast uppdaterad 15 februari 2024.

Narkotikarelaterade dödsfall — Folkhälsomyndigheten (folkhalsomyndigheten.se)

Forkby, Torbjörn, Kuosmanen, Jari och Örnlind, Henrik. 2021. *Bland bröder och fiender: om gäng, manligheter och avhopp.* Bokförlaget Daidalos.

Forsgren, Tommy. 2023. ”Barn drabbas av bedrägerier i datorspel – Sune från Umeå: ”Tog allting”. *SVT Nyheter* (4 oktober).

Barn drabbas av bedrägerier i datorspel – Sune från Umeå: ”Tog allting” | SVT Nyheter

Företagarna. 2022. *Brott mot företagare 2022.*

2022-03-brott-mot-foretagare-digital.pdf (foretagarna.se)

Glans, Nina. 2023a. ”Personerna bakom bomberna”, avsnitt av programmet I lagens namn (20 augusti). *Sveriges Radio.*

Personerna bakom bomberna 20 augusti 2023 - I lagens namn | Sveriges Radio

Glans, Nina. 2023b. ”Så lurar kriminella Skatteverket: ”Systemhotande brottslighet”, avsnitt av programmet *I lagens namn. Sveriges Radio* (27 augusti)

Så lurar kriminella Skatteverket: ”Systemhotande brottslighet” 27 augusti 2023 - I lagens namn | Sveriges Radio

Grill, Maja, Lange, Tea, Krona, Simon och Jensen Karlsson, Pontus. 2023. ”Roblox: en lekplats för bedragare riktad mot barn”. *SVT Nyheter* (7 december).

Roblox: En lekplats för bedragare riktad mot barn | SVT Nyheter

Haglund, Emmelie. 2023. ”Muslimsk förening utsatt för skadegörelse – ”man blir rädd”. *Västerbottens-Kuriren* (20 oktober).

Muslimsk förening utsatt för skadegörelse – ”man blir rädd” (vk.se)

Hallin, Per-Olof. 2013. ”Sociala risker: en begrepps- och metoddiskusion”. *Malmö University Publications in Urban Studies (MAPIUS) 15.*

FULLTEXT01.pdf (diva-portal.org)

Hvitfeldt, Thomas och Silberstein, Willy. 2019. ”Vad säger statistiken om brottsligheten”. *Snacka om brott*, poddserie från Brå.

Vad säger statistiken om brottsligheten? - Snacka om brott | Lyssna här | Poddtoppen.se

Jones, Sam. 2023. “Police in Spain and Italy seize 5,000 litres of adulterated olive oil in raids”. *The Guardian* (4 december)

Police in Spain and Italy seize 5,000 litres of adulterated olive oil in raids | Europe | The Guardian

Kaliber (Sveriges Radio). 2022. ”Växande olagliga soptippar: ”Råttor från alla håll””. *P1 Sveriges Radio* (12 december).

Växande olagliga soptippar: ”Råttor från alla håll” 12 december 2022 - Kaliber | Sveriges Radio

Klingberg, David och Uddström, Axel. 2024. ”Hot och våld på rekordhög nivå i Umeås skolor”. *Västerbottens-Kuriren.* (2 januari).

Hot och våld på rekordhög nivå i Umeås skolor (vk.se)

Korkmaz, Sibel, Överlien, Carolina, och Lagerlöf, Hélène. 2022. ”Youth intimate partner violence: prevalence, characteristics, associated factors and arenas of violence”. *Nordic Social Work Research* (12(4)).
Full article: Youth intimate partner violence: prevalence, characteristics, associated factors and arenas of violence (tandfonline.com)

Kriminalvården. 2018. *Hedersrelaterat våld och förtryck – mot förbättrad kunskap om förövarna.*
Hedersrelaterat våld och förtryck slutversion 180613 (kriminalvarden.se)

Kudo, Per och Elfving, Gustav. 2024. ”Skrotbilar exporteras illegalt från Sverige till Nigeria”. *P1 Sveriges Radio* (10 januari).

Skrotbilar exporteras illegalt från Sverige till Nigeria - P1 Morgon | Sveriges Radio

Livsmedelsverket. 2020. *Livsmedelsfuskets omfattning och karaktär.* L-2020 n 2.

Livsmedelsverkets rapportserie

Länsstyrelsen Jämtlands län, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Västerbotten, Länsstyrelsen Västernorrland. 2023. *”Ibland kan det vara mot betalning och ibland kan det vara mot tjat”. Om kommersiell sexuell exploatering av barn och unga i norra Sverige.* Länsstyrelsen Västernorrlands publikationsserie, 2023:10.

Ibland kan det vara mot betalning och ibland kan det vara mot tjat (lansstyrelsen.se)

Marklund, Ingrid. 2023. ”Tidigare imam i Umeå åtalas för ekobrott”. *P4 Sveriges Radio* (3 augusti).

Tidigare imam i Umeå åtalas för ekobrott - P4 Västerbotten | Sveriges Radio

Mikulic, Bernard. 2023. ”Larm om kebabkött i Malmö: ”Man kanske undviker kebab nästa gång”. *SVT Nyheter* (28 december).

Larm om kebabkött i Malmö: ”Man kanske undviker kebab nästa gång” | SVT Nyheter

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK). 2023. ”Våld i nära relationer”. Text på hemsidan, senast uppdaterad 2023-05-12.

Våld i nära relationer - Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) - Uppsala universitet (uu.se)

Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. 2020. ”Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?”. Text på hemsida, senast uppdaterad 2020.

Vad är hedersrelaterat våld och förtryck? - (hedersfortryck.se)

Naturvårdsverket. 2022. *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet.*

Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (naturvardsverket.se)

Naturvårdsverket. 2023. *Nationell skräpmätning.*

Nationell skräpmätning (naturvardsverket.se)

Nittve, Hedvig. 2023. ”Elin flydde gängvåldet i Stockholm – tog familjen till småländska Målilla”. *SVT Nyheter* (17 november).

Elin flydde gängvåldet i Stockholm – tog familjen till småländska Målilla | SVT Nyheter

Nygren, Frida. 2023. ”Gängkriminella lurade företag på två miljoner – ”Fruktansvärt obehagligt””. *Tidningen Näringslivet* (5 oktober)

Gängkriminella lurade företag på två miljoner – ”Fruktansvärt obehagligt” | Tidningen Näringslivet (tn.se)

Petterson, Lena. 2022. ”Olaglig avfallshantering i flera kommuner – ”letar man så hittar man”. *P1 Sveriges Radio* (12 december).

Olaglig avfallshantering i flera kommuner – ”letar man så hittar man” - Nyheter (Ekot) | Sveriges Radio

Polismyndigheten. 2019. *Människohandel för sexuella och andra ändamål.* Lägesrapport 21.

Människohandel Lägesrapport 21.pdf

Polismyndigheten. 2021. *De organiserade bedrägerierna: en rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer.* Dnr: A354.340/2021.

Organiserade bedrägerierna (3).pdf

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Nationellt Bedrägericentrum. 2022. *De dödliga bedrägerierna: en rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet.*

De dödliga bedrägerierna (4).pdf

Regeringskansliet. 2007. *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, samt våld i samkönade relationer.* SKR 2007/08:39.

Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer - Regeringen.se

Regeringskansliet. 2024. Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet. Regeringens skrivelse 2023/24:67.

Regeringens skrivelse 2023/24:67 Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet

Rostami, Amir, Mondani, Hernan, Carlsson, Christoffer, Sturup, Joakim, Sarnecki, Jerzy, och Edling, Christofer. 2018. *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige.* Forskningsrapport från Institutet för Framtidsstudier (2018/4).

brott_2018_4.pdf (iffs.se)

Rättighetscentrum Västerbotten. 2019. *Sammanfattning projekt Rättighetsvandring januari 2019-juni 2020.*

Sammanfattning-Projekt-Rättighetsvandring.pdf (rattighetscentrumvasterbotten.se)

Rättighetscentrum Västerbotten. 2024. *Diskriminering i Umeå. En lägesöversikt avseende diskrimineringsgrunderna funktionsnedsättning i form av npf, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning i grundskola och arbetsliv.*

Lagesoversikt-Diskriminering-i-Umea-240311.pdf (rattighetscentrumvasterbotten.se)

Sandstig, Ola. 2023. ”Kommunanställda anmäler inte hot från minderåriga i kriminellt nätverk”. *Sveriges Radio, Ekot* (24 april).

Kommunanställda anmäler inte hot från minderåriga i kriminellt nätverk - Nyheter (Ekot) | Sveriges Radio

Sandström, Daniel.2024. ”Unikt CS2-skin upptäckt – värderas till över 10 miljoner”. *Fragbite* (17 januari)

Unikt CS2-skin upptäckt — värderas till över 10 miljoner | Counter-Strike | Fragbite.se

Saviano, Roberto. 2008. *Gomorra: en resa i Camorrans land.* Stockholm: Bromberg.

Sivertsson, Fredrik. 2023. ”Våldsutvecklingen bland unga män på 2000-talet”. Föreläsning inför Nätverket brottsförebyggande praktiker och forskare (25 oktober)

Skoglund, Hampus. 2024. ”Här är Umeåkrogarna där VK hittade kokainspår”. *Västerbottens-Kuriren* (24 januari).

Här är Umeåkrogarna där VK hittade kokainspår

Socialstyrelsen. 2019. *Ett liv utan våld och förtryck - Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck.* Artikel 2019-3-17.

Ett liv utan våld och förtryck (socialstyrelsen.se)

Socialstyrelsen. 2023. *Våld mot barn.* Text på hemsidan (senast uppdaterad 2023-06-29).

Våld mot barn - Socialstyrelsen

SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.* Statens offentliga utredningar.

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra - Regeringen.se

SOU 2019:32. *Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord.* Statens offentliga utredningar.

Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord - Regeringen.se

SOU 2021:49. *Kommuner mot brott.* Statens offentliga utredningar.

Kommuner mot brott - Regeringen.se

SOU 2022:70. *En uppväxt fri från våld. En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn.* Statens offentliga utredningar.

En uppväxt fri från våld - Regeringen.se

Sundelin, Anna. 2024. ”Tjuven går fri – blev spik i kistan för nätbutik i Umeå – Vd kritisk: ”Det var så solklart””. *Västerbottens-Kuriren* (20 januari).

Tjuven går fri – blev spiken i kistan för nätbutik i Umeå – Vd kritisk: ”Det var så solklart” (vk.se)

Umeå kommun. 2018. *Översiktsplan Umeå kommun – Vägvisning till planens delar, teman och aktualitet.*

Översiktsplan Umeå kommun.pdf (umea.se)

Umeå kommun. 2020a. *Jämlika liv – hur mår Umeå kommuns invånare?* Rapport från Strategisk Utveckling.

Jämlika liv 20 – Hur mår Umeå kommuns invånare? (umea.se)

Umeå kommun. 2020b. *Umeås stadsdelar – så står det till! Sociala stadsrumsanalyser och stadsdelsbeskrivningar som underlag till gestaltning av livsmiljöer för välbefinnande, tillit och trygghet.*

Umeås stadsdelar – så står det till (umea.se)

Umeå kommun. 2021a. *Våldskartläggning 2021.* Rapport från Strategisk Utveckling.

Våldskartläggning Umeå kommun 2021 (umea.se)

Umeå kommun. 2022a. Perspektivsammanställning – vad är det vi måste prata med varandra om? Samtalsunderlag för medborgardialogen om segregation.

Perspektivsammanställning medborgardialog segregation (umea.se)

Umeå kommun. 2022b. *Hedersrelaterat våld och förtryck i Umeå kommun. Aktuell lägesbild och beskrivning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, februari 2022.* Rapport från Strategisk Utveckling.

Hedersrelaterat våld och förtryck i Umeå kommun (umea.se)

Umeå kommun. 2022c. *Slutrapport – strandstädsprojektet.*

Slutrapport Strandstädningsprojektet 2022.pdf (umea.se)

Umeå kommun. 2023a. *Unga22 – Hur mår tonåringarna i Umeå kommun?* Rapport från Strategisk Utveckling.

Unga 22 - Hur mår tonåringarna i Umeå kommun? (umea.se)

Umeå kommun. 2023b. *Program för social hållbarhet 2023.*

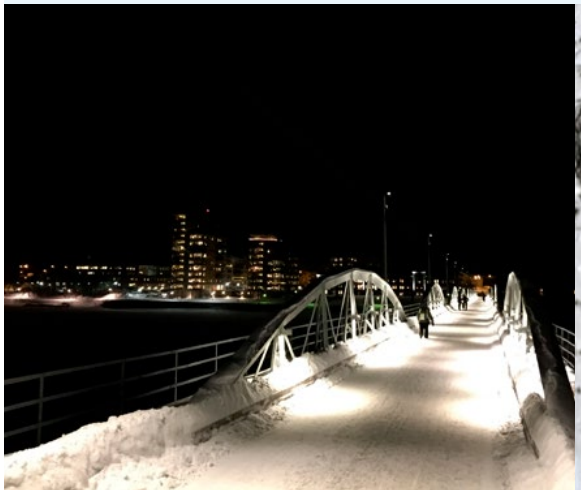
Rapport (umea.se)

Umeå kommun. 2023c. *Omvärldsbevakning och lägesbild narkotika 2023: trender och tendenser.*

Omvärldsbevakning och lägesbild narkotika 2023.pdf

Umeå Kommun. 2023d. *Barn och unga som rekryteras in i gängrelaterad brottslighet – hur ser läget ut i Umeå?.* Rapport från Strategisk utveckling.

Nulägesanalys, Barn och unga som rekryteras in i gängrelaterad brottslighet - hur ser läget ut i Umeå? (umea.se)



Om rapporten

Det här är första versionen av Umeå kommuns lägesbild av brottsligheten sedan lagen om kommuners brottsförebyggande ansvar börjat gälla 2023. Brottslighet debatteras flitigt i samhället. I lägesbilden försöker vi ge en så objektiv bild som möjligt av hur brottsligheten ser ut i Umeå. Lägesbilden ligger till grund för ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete, och för den åtgärdsplan som följer för att motverka de problem som lägesbilden beskriver.

Umebrå
Strategisk utveckling
Besök: Stadshuset, Skolgatan 31A
Postadress: 901 80 Umeå
090–16 10 00
umea.kommun@umea.se
www.umea.se

UMEÅ KOMMUN

Medborgarlöften
Umeå 2025–2027

Medborgarlöften syftar till ett effektivare brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete genom att vi bygger förtroende samt engagerar och involverar medborgare tillsammans med lokalsamhällets aktörer. Umeå kommun har i samverkan med polisen arbetat fram medborgarlöften.

Öka trygghet och minska brottslighet

- Polisen och Umeå kommun lovar att intensifiera arbetet mot den organiserade brottsligheten, genom att förebygga och motverka välfärdsbrott, narkotika, otillåten påverkan samt förhindra att barn och unga rekryteras till kriminell verksamhet.
- Polisen lovar att eftersträva att vid varje möjligt tillfälle arbeta förtroende- och kontaktskapande med medborgarna i Umeå kommun, med ett särskilt fokus på synlig närvaro i centrum och andra offentliga platser.
- Polisen och Umeå kommun lovar att motverka prostitution och människohandel med sexuella ändamål samt människoexploatering i alla dess former.
- Polisen och Umeå kommun lovar att verka för att förebygga och förhindra våld i nära relation, bland annat genom ökad medvetenhet och ett mer riktat fokus på gärningspersonen.

Trygg trafikmiljö

Polisen och Umeå kommun lovar att arbeta för en säker och trygg trafikmiljö för oskyddade trafikanter.

- Polisen tillsammans med Umeå kommun lovar att vid minst två tillfällen under året, vår och höst, genomföra särskilda trafik- och informationsinsatser riktade till cyklister och gångtrafikanter. Inriktning under våren är trafikregler, förändringar i trafiklagstiftning och cykelhjälm. Inriktning under hösten är belysning och reflexer.
- Umeå kommun och polisen lovar att tillsammans med andra samhällsaktörer aktivt arbeta för att främja motorburna ungas möjlighet att utöva sitt motorintresse och samtidigt vidta åtgärder för att motverka de problem som kan uppstå som hög musik, nedskräpning och andra negativa beteenden.

Umeå 11 mars 2025

Hans Lindberg

Kommunstyrelsens ordförande
Umeå kommun

Michael Rystedt

Lokalpolisområdeschef
Lokalpolisområde Umeå

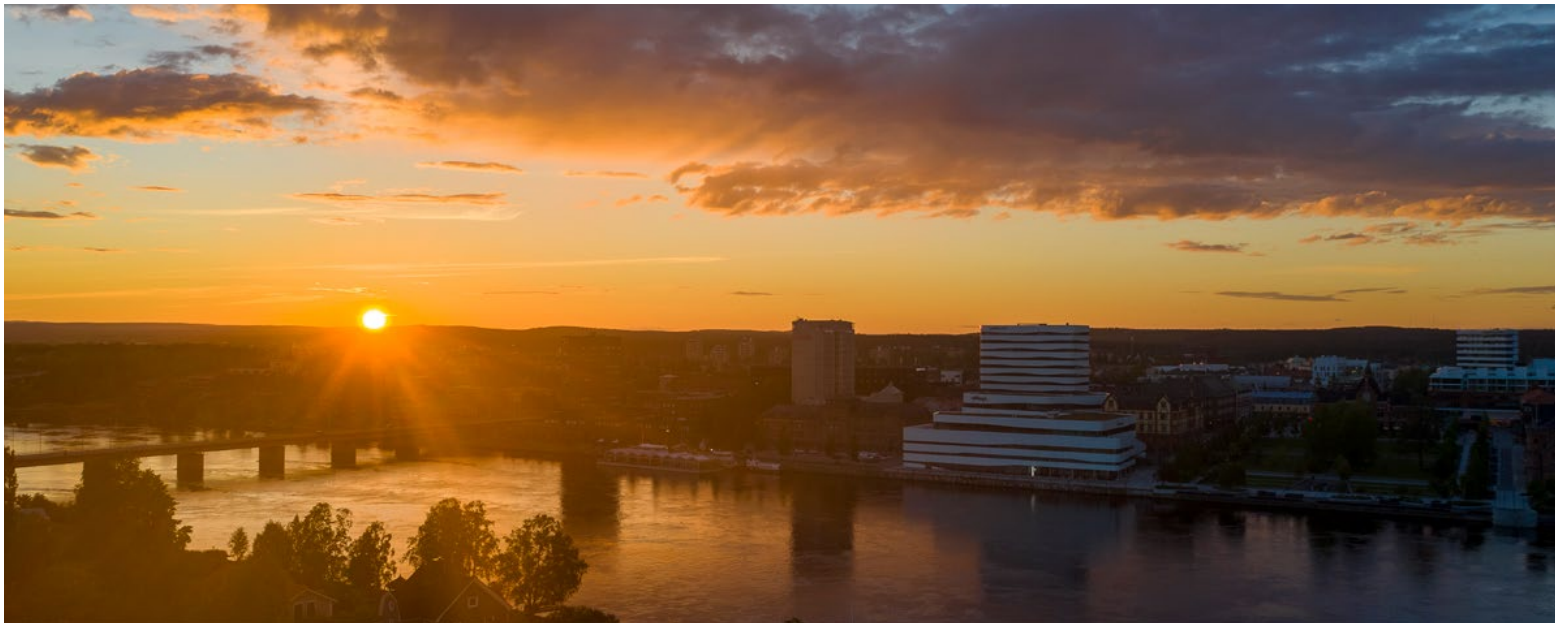
UMEÅ KOMMUN

Polisen

Samverkans-överenskommelse 2025–2027

UMEÅ KOMMUN

Polisen



Överenskommelse om samverkan och prioriteringar mellan Umeå kommun och Polismyndigheten 2025–2027.

Syftet med samverkansöverenskommelsen är att säkra ett långsiktigt och hållbart brottsförebyggande arbete för Umeå kommun och Polismyndigheten med gemensamma fokusområden och mål framtagna utifrån en lokal lägesbild.

Samverkande parter och avtalets omfattning.

Umeå kommun och Lokalpolisområde Umeå.

Inledning

Samhället har allt att vinna på en minskad brottslighet och ökad trygghet. Därför behövs ett aktivt brottsförebyggande arbete samt ett trygghetsskapande arbete som bygger på en gemensam och långsiktig samsyn mellan Polisen och Umeå kommun.

I Umeå initierades det brotts- och drogförebyggande rådet redan 1985 av Polismyndigheten och sedan dess har en tät samverkan mellan dessa två organisationer skett på lokal nivå. Det första samverkansavtalet mellan Umeå kommun och lokalpolisområde Umeå undertecknades 2008.

Kraven på nära samverkan mellan polis och kommun inom det brottsförebyggande området skärptes ytterligare 2023 med Lagen om kommuners brottsförebyggande ansvar (SFS 2023:196), som bland annat fastställer att alla kommuner ska ha ett strategiskt råd med representation från polisen.

Samverkansmodellen

Respektive organisations samlade kunskaper, erfarenheter och faktaunderlag, skapar en gemensam uppfattning om vilka samhällsutmaningar som finns lokalt. Utifrån detta samverkar parterna strategiskt för att förhindra och förebygga brott. Andra aktörer, som Region Västerbotten, näringsliv och civilsamhälle involveras vid behov i det brottsförebyggande arbetet. En välförankrad samverkan förutsätter också att medborgare ges möjlighet till delaktighet i utvecklingen av lägesbild och åtgärder.

Medborgarlöften

Medborgarlöften är en utveckling och en förstärkning av samverkansöverenskommelsen mellan kommun och polis. Syftet är att stärka engagemanget i lokalsamhället, och förbättra tryggheten och det brottsförebyggande arbetet genom dialog och samarbete med medborgarna.

Gemensam vision

Den övergripande visionen som styr samverkan mellan Polismyndigheten och Umeå kommun är att tillsammans:

- minska brottsligheten i Umeå kommun
- öka tryggheten i Umeå kommun
- minska nyttjandet av alkohol, narkotika, tobak, dopning samt motverka överdrivet spelande som kan leda till brottslighet.

Prioritering för verksamhetsåren 2025–2027

Umeå har en låg brottslighet och höga värden när det gäller trygghet och mellanmänsklig tillit. För att det ska fortsätta vara fallet prioriterar Polisen och kommunen samverkan inom områden som har hög påverkan på människors säkerhet och trygghet, och på Umeås hållbara tillväxt:

- **Förebygga och motverka organiserad brottslighet**
  Med en alltmer etablerad organiserad brottslighet ökar risken för grovt våld, narkotikahandel, rekrytering av barn och unga i kriminell verksamhet, samt för välfärdsbrott och otillåten påverkan. Det finns ett stort behov av samverkan för att förebygga brott och minska risken att fler unga dras in. Att motarbeta organiserad brottslighet är också viktigt för att människors ska känna sig trygga och ha förtroende till myndigheter.
- **Arbeta förebyggande mot våld och stötta särskilt utsatta brottsoffer** – våld i nära relation är ett angeläget samhällsproblem, där utvecklingen går åt fel håll. Det finns ett stort behov av förebyggande insatser och av riktade insatser mot de som utför våldet.
- **Trygga och säkra offentliga miljöer** – det är viktigt att medborgarna har tillgång till säkra och väl underhållna gator, parker och bostadsområden, där alla kan känna sig välkomna och trygga. Utformningen bör uppmuntra till möten och social blandning men också bidra till att minska mängdbrott genom att göra platser mindre brottsattraherande. Alla ska kunna känna sig trygga i trafiken oavsett färdsätt.

Överenskommelsens giltighetstid

Överenskommelsen gäller från 1 januari 2025 till 31 december 2027. Om ny överenskommelse inte tecknas efter utgånget datum förlängs denna överenskommelse tills vidare.

Umeå 11 mars 2025

Hans Lindberg
kommunstyrelsens ordförande, Umeå kommun

Michael Rystedt
lokalpolisområdeschef, Polisområde Västerbotten

Bilaga

- Medborgarlöften 2025–2027.

Umeå kommun
Besök: Stadshuset, Skolgatan 31A
Postadress: 901 80 Umeå
090–16 10 00
umea.kommun@umea.se
www.umea.se

Polisen Umeå
Besök: Ridvägen 10
Postadress: 903 25 Umeå
Telefon 114 14
info@polisen.se
www.polisen.se

Analys av befintligt brottsförebyggande arbete inom verksamhetsplaner 2025

Varje nämnd ansvarar för att upprätta en verksamhetsplan de bedömer nödvändig för att hantera grunduppdrag, tilldelade inriktningsmål och eventuella tilläggsuppdrag (Bilaga).

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att leda och samordna det brottsförebyggande arbetet genom att säkerställa att alla nämnder och verksamheter arbetar mot samma mål. Det innebär att skapa strategier för att förhindra brott och se till att resurser används effektivt för att förebygga brott. Det brottsförebyggande arbetet samordnas av stadsledningskontoret. Dock berörs samtliga verksamheter inom Umeå kommun av brottslighet och av nya lagen (2023:196) och ska därmed inkludera brottsförebyggande aktiviteter i respektive verksamhetsplan.

Individ- och familjenämnden arbetar direkt med samhällets mest utsatta grupper genom tidiga insatser för barn och unga som har riskfaktorer för kriminalitet, eller svaga skyddsfaktorer mot den. Nämnden erbjuder stöd till våldsutsatta individer samt till våldsutövare och till de som bryter mot sexköpslagen. Nämnden erbjuder familje- och individuell terapi, föräldraskapsstöd, ungdomsmottagning och mer. Vidare motverkar nämnden välfärdsbrottslighet genom noggranna kontroller och granskningar, exempelvis inom personlig assistans. Genom dessa insatser bidrar nämnden till att förebygga brott och skydda individens rättigheter.

För- och grundskolenämnden samt Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden spelar en central roll i brottsförebyggande arbete genom att skapa trygga och inkluderande skolmiljöer. De arbetar aktivt för att motverka våld, trakasserier och diskriminering, samt för att identifiera unga med riskfaktorer för att dras in i kriminalitet. Genom att se till att eleverna fullföljer grundskolan och får ett betyg, stärker dessa nämnder skyddsfaktorer mot framtida brott.

Fritidsnämnden bidrar till brottsförebyggande arbete genom att skapa meningsfulla och trygga aktiviteter samt mötesplatser för barn och unga. Genom fritidsgårdar, ungdomens hus och olika kulturella evenemang erbjuds unga en positiv och engagerande miljö som minskar risken för socialt utanförskap och kriminalitet. Genom att stödja föreningslivet och ge unga möjligheter att delta i strukturerade aktiviteter främjar fritidsnämnden social sammanhållning och förebygger brottslighet.

Kulturnämnden spelar en viktig roll i brottsförebyggandet genom att skapa kulturella aktiviteter och evenemang som engagerar unga och främjar gemenskap. Genom att erbjuda meningsfulla aktiviteter inom kultur och fritid minskar risken för ungdomar att hamna i kriminalitet, och de får möjlighet att utvecklas i en trygg och kreativ miljö. Kulturnämndens arbete ger unga positiva alternativ och hjälper till att motverka socialt utanförskap.

Tekniska nämnden har en viktig roll när det gäller den fysiska miljön och säkerheten i kommunen. Genom att skapa och underhålla trygga offentliga miljöer, såsom väl upplysta gator och säkra parker, bidrar de till att minska risken för brott.

Överförmyndarnämnden spelar en viktig roll för att skydda sårbara personer från att bli utnyttjade, genom att tillsätta gode män och förvaltare som säkerställer att dessa individer får sina rättigheter tillgodosedda. Detta arbete minskar risken för ekonomiskt utnyttjande och social utsatthet, vilket är avgörande för att förebygga brott mot sårbara personer.

Valnämnden säkerställer att valprocesser genomförs utan störningar och att hot mot demokratin, såsom valfusk eller påverkan, motverkas. Genom att skydda det demokratiska systemet från brottsliga handlingar, bidrar de till att säkerställa en rättvis och opåverkad valprocess, vilket i sin tur stärker samhällets rättssäkerhet och demokratiska värderingar.

PA-nämnden och Nämnden för grundläggande IT-kapacitetstjänster har ansvar för att skydda kommunens IT-system och personaldata. Genom att förebygga intrång och hantera säkerhetsrisker inom digitala miljöer, bidrar de till att förhindra dataintrång och brott mot integriteten. Deras arbete är en viktig del i att skapa en säker och trygg digital arbetsmiljö.

Byggnadsnämnden och Miljö- och hälsoskyddsnämnden arbetar för att säkerställa att lagar och regler följs vid byggprojekt och att miljöfaror motverkas. Genom att ingripa vid olovliga byggåtgärder och miljöbrott, bidrar de till att skapa en säker och hållbar miljö i kommunen, vilket är avgörande för att minska risken för brott relaterade till olagliga byggprojekt och miljöpåverkan. Miljö- och hälsoskydd bedriver även tillsyn och kontroll utifrån bland annat alkohollagen, lagen om tobak och liknande produkter och lag om handel med vissa receptfria läkemedel vilket är avgörande för att minska risken för brott angående alkohol, narkotika, tobak och nikotinprodukter.

Brand- och räddningsnämnden bidrar till brottsförebyggande arbete genom att utbilda unga i brandsäkerhet och riskhantering. Genom att förebygga anlagda bränder och öka medvetenheten om säkerhet, skapar de en tryggare miljö för både unga och för samhället som helhet. Deras utbildning och förebyggande åtgärder bidrar till att minska risken för olyckor och brott relaterade till bränder.

Genom ett mångfacetterat arbete bidrar Umeå kommun på flera nivåer till att förebygga och minska brottsligheten. Detta arbete är en grundläggande del av kommunens vision om att Umeå ska växa utan utsatta områden.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-06-13

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00024

KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05

Förslag till beslut

Remisser

Arbetsmarknadsdepartementet – Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete, SOU 2025:25. Gymnasie – och vuxenutbildningsnämnden för yttrande samt UmeBrå för handläggning till Kommunstyrelsen som skickar kommunens yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet senast 22 september 2025. GVN 2025-06-18, JUSK 2025-06-05, KSNAU 2025-08-05, KS 2025-08-12Sveriges

Socialdepartementet - Sveriges internationella adoptionsverksamhet, SOU 2025:61. Individ – och familjenämnden för eget yttrande till Socialdepartementet senast 6 oktober 2025

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet - Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner. Styrning och samordning tillsammans med Olof Jansson från Umeå kommunföretag samt Helen Nilsson från mark – och exploatering kommer att sammanställa svaret senast 31 augusti 2025

Förnamn, Efternamn
Befattning

Therese Stellén

Från: Utbildningskontoret
Skickat: den 27 maj 2025 08:28
Till: Umeå kommun
Ämne: Sv: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025

Hej,

Jag vet att det är svårt att alltid veta vilka verksamheter som berörs av en remiss, men jag har en fråga avseende slutbetänkandet SOU 2025:25 Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. Av vilken anledning bedömdes det att den skulle besvaras av GVN?

Efter att ha läst igenom sammanfattningen ser vi att betänkandet innehåller förslag på lagändringar, sanktionssystem och verktyg riktade mot arbetslivskriminalitet i riskutsatta branscher som bygg, transport, restaurang, städ, kroppsvård och säsongsarbete inom de gröna näringarna. Det omfattar även reglerade yrken (advokater, revisorer, mäklare, läkare) och frågor om myndighetssamverkan, informationsutbyte, företagskontroller och upphandling. Inget av detta är kopplat till GVN:s verksamheter.

Visserligen finns delar kring : *Utländska arbetstagare är en särskild riskgrupp, En ny lag om lön och andra ersättningar för arbetstagare med arbetstillstånd, En sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor*, men inte heller där gör vi bedömningen att vi berörs i sådan omfattning att vi borde lämna ett yttrande.

Vänliga hälsningar
Annelie Holmlund

Nämndsekreterare
090-16 56 69
annelie.holmlund@umea.se

Umeå kommun
Utbildningsförvaltningen
901 84 Umeå
Besöksadress: södra flygeln, våning 2, Brogatan 12B

Undvik personnummer och annan känslig information/personuppgifter i e-post som skickas.
Läs mer om GDPR och behandling av personuppgifter: www.umea.se/gdpr

Från: Umeå kommun
Skickat: den 26 maj 2025 09:01
Till: Utbildningskontoret ; UmeBrå Umeå kommun
Ämne: VB: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025

Hej!

Tack för att du uppmärksammade, det ska vara **2025-07-22**.

Kommunstyrelsen överlämnar denna remiss till Gymnasie – och vuxenutbildningsnämnden för yttrande samt UmeBrå för handläggning till Kommunstyrelsen som skickar kommunens yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet. Sista dag för Umeå kommun att besvara remissen är **22 september 2025**. Det betyder att nämndens yttrande till ksdiarium@umea.se ska vara inne senast 2025-07-22. Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00533.

Kopia till Linda Gustafsson och Annika Dalén med svar till KS diarium om JUSK ska yttra sig eller inte.

Tidsplan:
GVN 2025-06-18
JUSK 2025-06-05
KSNAU 2025-08-05

KS 2025-08-12

Med vänlig hälsning
Therese Stellén
Registrator
090 – 16 10 00
umea.kommun@umea.se

Umeå kommun
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se

Läs om behandling av personuppgifter och dataskydd: www.umea.se/dataskydd

---

Från: Utbildningskontoret <utbildningskontoret@umea.se>
Skickat: den 26 maj 2025 07:49
Till: Umeå kommun <umea.kommun@umea.se>
Ämne: Sv: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025

Hej,

Vilket datum gäller för när vårt yttrande ska vara KS diarium tillhanda?

Vänliga hälsningar
Annelie Holmlund

Nämndsekreterare
090-16 56 69
annelie.holmlund@umea.se

Umeå kommun
Utbildningsförvaltningen
901 84 Umeå
Besöksadress: södra flygeln, våning 2, Brogatan 12B

Undvik personnummer och annan känslig information/personuppgifter i e-post som skickas.
Läs mer om GDPR och behandling av personuppgifter: www.umea.se/gdpr

---

Från: Umeå kommun <umea.kommun@umea.se>
Skickat: den 23 maj 2025 17:39
Till: Utbildningskontoret <utbildningskontoret@umea.se>; UmeBrå Umeå kommun <umebra@umea.se>
Kopia: Annika Dalén <annika.dalen@umea.se>; Linda Gustafsson <linda.gustafsson@umea.se>
Ämne: VB: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025

Hej!

Kommunstyrelsen överlämnar denna remiss till Gymnasie – och vuxenutbildningsnämnden för yttrande samt UmeBrå för handläggning till Kommunstyrelsen som skickar kommunens yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet. Sista dag för Umeå kommun att besvara remissen är

22 september 2025. Det betyder att nämndens yttrande till ksdiarium@umea.se ska vara inne senast 2025-xx-xx. Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00533.

Kopia till Linda Gustafsson och Annika Dalén med svar till KS diarium om JUSK ska yttra sig eller inte.

Tidsplan:
GVN 2025-06-18
JUSK 2025-06-05
KSNAU 2025-08-05
KS 2025-08-12

Med vänlig hälsning
Registrator
090 – 16 10 00
umea.kommun@umea.se

Umeå kommun
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se

Läs om behandling av personuppgifter och dataskydd: www.umea.se/dataskydd

---

Från: Didrik Wenklo <didrik.wenklo@regeringskansliet.se> **För** A ARM
Skickat: den 21 maj 2025 11:57
Till: almega.epost@almega.se; kansliet <kansliet@arbetsdomstolen.se>; registrator <registrator@arbetsformedlingen.se>; registrator

<registrator@arbetsgivarverket.se>; arbetsmiljoverket <arbetsmiljoverket@av.se>; bolagsverket@bolagsverket.se; registraturen@boverket.se; info <info@bra.se>; info@byggforetagen.se; kommun@degerfors.se; JU Delmi <ju.delmi@regeringskansliet.se>; do <do@do.se>; huvudregistrator <huvudregistrator@ekobrottsmyndigheten.se>; registrator <registrator@esv.se>; esamkansli@pensionsmyndigheten.se; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; info@fcfp.se; tipsa@fairplaybygg.se; kommun@falkenberg.se; kundservice@far.se; registrator <registrator@fmi.se>; info@fremia.se; info@fralsningsarmen.se; info@foretagarna.se; huvudkontoret <huvudkontoret@forsakringskassan.se>; forvaltningsrattenigoteborg <forvaltningsrattenigoteborg@dom.se>; forvaltningsrattenilinkoping <forvaltningsrattenilinkoping@dom.se>; forvaltningsrattenilulea <forvaltningsrattenilulea@dom.se>; forvaltningsrattenistockholm <forvaltningsrattenistockholm@dom.se>; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; info@handels.se; medlem@hrf.net; registrator <registrator@mrinstitutet.se>; iaf <iaf@iaf.se>; registrator vss <registrator.vss@ivo.se>; imy <imy@imy.se>; jordbruksverket <jordbruksverket@jordbruksverket.se>; info <info@jamy.se>; kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalix.se; kammarratten goteborg <kammarratten.goteborg@dom.se>; kammarrattenistockholm <kammarrattenistockholm@dom.se>; info@karlskoga.se; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kiruna.se; registrator <registrator@kommerskollegium.se>; forbundet@kommunal.se; konkurrensverket <konkurrensverket@kkv.se>; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se; kommun@laholm.se; info@lo.se; kommun@linkoping.se; info@livs.se; livsmedelsverket <livsmedelsverket@slv.se>; info@ljungby.se; registrator@lysekil.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten <vasterbotten@lansstyrelsen.se>; ostergotland@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@malmo.se; registrator@mau.se; info <info@mi.se>; registrator <registrator@migrationsverket.se>; motala.kommun@motala.se; registrator@digg.se; kommun@monsteras.se; nora.kommun@nora.se; info@manniskohandel.se; registrator kansli <registrator.kansli@polisen.se>; ragunda.kommun@ragunda.se; regelradet@regelradet.se; ri <ri@revisorsinspektionen.se>; justitieombudsmannen@jo.se; kommun@robertsfors.se; kanslihuset@sjobo.se; registrator <registrator@skatteverket.se>; kundtjanst@skelleftea.se; skogsstyrelsen <skogsstyrelsen@skogsstyrelsen.se>; socialstyrelsen <socialstyrelsen@socialstyrelsen.se>; kommun@solleftea.se; sollentuna.kommun@sollentuna.se; registrator <registrator@statskontoret.se>; kommun@stenungsund.se; info@tryggaresverige.org; info@stockholmshandelskammare.se; registrator <registrator@su.se>; matz.larsson@byggnads.se; A ILO-kommittén <a.ilo-kommitten@regeringskansliet.se>; info@taxiforbundet.se; registrator@transport.se; remisser@svensktnaringsliv.se; info@sverigesakassor.se; info@advokatsamfundet.se; kansli@saco.se; registrator@skr.se; info@slf.se; info@akeri.se; info@sac.se; registrator <registrator@sh.se>; kommun@tibro.se; tillvaxtverket <tillvaxtverket@tillvaxtverket.se>; info <info@tco.se>; trafikverket <trafikverket@trafikverket.se>; info@transportforetagen.se; kontakt <kontakt@transportstyrelsen.se>; tullverket <tullverket@tullverket.se>; kommun@tyreso.se; Umeå kommun <umea.kommun@umea.se>; umea tingsratt <umea.tingsratt@dom.se>; registrator <registrator@uhr.se>; registrator <registrator@uhmynd.se>; registrator@ubm.se; info@vaggeryd.se; kommun@vimmerby.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; registrator <registrator@aklagare.se>; registrator <registrator@oru.se>; kundcenter@ostersund.se

Kopia: betankande@elanders.com; Anna Jarl <anna.jarl@regeringskansliet.se>; Anna Maria Sondell <anna.maria.sondell@regeringskansliet.se>; Lars Modig <lars.modig@regeringskansliet.se>; Johanna Johnsson <johanna.johnsson@regeringskansliet.se>; A Registrator <a.registrator@regeringskansliet.se>; A Remisspublicering <a.remisspublicering@regeringskansliet.se>; A ARM <a.arm@regeringskansliet.se>; A Kom <a.kom@regeringskansliet.se>

Ämne: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025

Du får inte ofta e-post från a.arm@regeringskansliet.se. Läs om varför det här är viktigt

SOU 2025:25: Arbetslivskriminalitet - Regeringen.se

Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)

Rättschefen Johanna Johnsson har beslutat om remittering.

Remissinstanser

1. Almega Serviceföretagen
2. Arbetsdomstolen
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Bolagsverket
7. Boverket
8. Brottsförebyggande rådet
9. Byggföretagen
10. Degerfors kommun
11. Delegationen för migrationsstudier (Delmi)
12. Diskrimineringsombudsmannen (DO)
13. Ekobrottsmyndigheten
14. Ekonomistyrningsverket
15. eSam – Offentlig samverkan för ökad digitalisering
16. Eskilstuna kommun
17. Fackligt Center För Papperslösa
18. Fair Play Bygg
19. Falkenbergs kommun
20. FAR Branschorganisation (Föreningen Auktoriserade Revisorer)
21. Fastighetsmäklarinspektionen
22. Fremia
23. Frälsningsarmén
24. Företagarna
25. Försäkringskassan
26. Förvaltningsrätten i Göteborg (Migrationsdomstolen)
27. Förvaltningsrätten i Linköping
28. Förvaltningsrätten i Luleå

29. Förvaltningsrätten i Stockholm (Migrationsdomstolen)
30. Göteborgs kommun
31. Handelsanställdas förbund
32. Hotell- och restaurangfacket
33. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
34. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
35. Institutet för mänskliga rättigheter (IMR)
36. Integritetsskyddsmyndigheten
37. Jordbruksverket
38. Jämställdhetsmyndigheten
39. Jönköpings kommun
40. Kalix kommun
41. Kammarrätten i Göteborg
42. Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen)
43. Karlskoga kommun
44. Karlstads kommun
45. Kiruna kommun
46. Kommerskollegium
47. Konkurrensverket
48. Kronofogdemyndigheten
49. Laholms kommun
50. Landsorganisationen (LO)
51. Linköpings kommun
52. Livsmedelsarbetareförbundet
53. Livsmedelsverket
54. Ljungby kommun
55. Lysekils kommun
56. Länsstyrelsen Gävleborg
57. Länsstyrelsen Jämtlands Län
58. Länsstyrelsen Kalmar
59. Länsstyrelsen Skåne
60. Länsstyrelsen Stockholm
61. Länsstyrelsen Värmland
62. Länsstyrelsen Västerbotten
63. Länsstyrelsen Östergötland
64. Malmö kommun
65. Malmö universitet
66. Medlingsinstitutet
67. Migrationsverket

68. Motala kommun
69. Myndigheten för digital förvaltning
70. Mönsterås kommun
71. Nora kommun
72. Plattformen Civila Sverige mot Människohandel
73. Polismyndigheten
74. Ragunda kommun
75. Regelrådet
76. Revisorsinspektionen
77. Riksdagens ombudsmän – JO
78. Robertsfors kommun
79. SAC Syndikalisterna
80. Sjöbo kommun
81. Skatteverket
82. Skellefteå kommun
83. Skogsstyrelsen
84. Socialstyrelsen
85. Sollefteå kommun
86. Sollentuna kommun
87. Statskontoret
88. Stenungsunds kommun
89. Stiftelsen Tryggare Sverige
90. Stockholms Handelskammare
91. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
92. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
93. Svenska ILO-kommittén
94. Svenska Kommunalarbetareförbundet
95. Svenskt Näringsliv
96. Svenska Taxiförbundet
97. Svenska Transportarbetarförbundet
98. Sveriges a-kassor
99. Sveriges advokatsamfund
100. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
101. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
102. Sveriges läkarförbund
103. Sveriges Åkeriföretag
104. Södertörns högskola
105. Tibro kommun
106. Tillväxtverket

107. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
108. Trafikverket
109. Transportföretagen
110. Transportstyrelsen
111. Tullverket
112. Tyresö kommun
113. Umeå kommun
114. Umeå tingsrätt
115. Universitets- och högskolerådet (UHR)
116. Upphandlingsmyndigheten
117. Utbetalningsmyndigheten
118. Vaggeryds kommun
119. Vimmerby kommun
120. Västerås kommun
121. Åklagarmyndigheten
122. Örebro universitet (Institutionen för beteende- social- och rättsvetenskap)
123. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 22 september 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till a.arm@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2025/00273 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Johnsson
Rättschef

Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Vänligen,

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö

Regeringskansliet

Sverige i EU 30 år

Från: Annika Dalén
Skickat: den 26 maj 2025 08:00
Till: Umeå kommun; Utbildningskontoret; UmeBrå Umeå kommun
Kopia: Linda Gustafsson
Ämne: Sv: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025

JUSK avstår från att yttra sig.

Med vänliga hälsningar,
Annika Dalén
Utvecklingsstrateg jämställdhet
090-16 58 91
annika.dalen@umea.se
Umeå kommun
Stadsledningskontoret
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se/jamstalldhet

Läs om behandling av personuppgifter och dataskydd: www.umea.se/dataskydd

---

Från: Umeå kommun
Skickat: den 23 maj 2025 17:38
Till: Utbildningskontoret ; UmeBrå Umeå kommun
Kopia: Annika Dalén ; Linda Gustafsson
Ämne: VB: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025
Hej!

Kommunstyrelsen överlämnar denna remiss till Gymnasie – och vuxenutbildningsnämnden för yttrande samt UmeBrå för handläggning till Kommunstyrelsen som skickar kommunens yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet. Sista dag för Umeå kommun att besvara remissen är **22 september 2025**. Det betyder att nämndens yttrande till ksdiarium@umea.se ska vara inne senast 2025-xx-xx. Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00533.
Kopia till Linda Gustafsson och Annika Dalén med svar till KS diarium om JUSK ska yttra sig eller inte.
Tidsplan:
GVN 2025-06-18
JUSK 2025-06-05
KSNAU 2025-08-05
KS 2025-08-12
Med vänlig hälsning
Registrator
090 – 16 10 00
umea.kommun@umea.se
Umeå kommun
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se
UMEÅ KOMMUN
Läs om behandling av personuppgifter och dataskydd: www.umea.se/dataskydd

Från: Didrik Wenklo **För** A ARM
Skickat: den 21 maj 2025 11:57
Till: almega.epost@almega.se; kansliet ; registrator ; registrator ; arbetsmiljoverket ; bolagsverket@bolagsverket.se; registraturen@boverket.se; info ; info@byggforetagen.se; kommun@degerfors.se; JU Delmi ; do ; huvudregistrator ; registrator ; esamkansli@pensionsmyndigheten.se; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; info@fcfp.se; tipsa@fairplaybygg.se; kommun@falkenberg.se; kundservice@far.se; registrator ; info@fremia.se; info@fralsningsarmen.se; info@foretagarna.se; huvudkontoret ; forvaltningsrattenigoteborg ; forvaltningsrattenilinkoping ; forvaltningsrattenilulea ; forvaltningsrattenistockholm ; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; info@handels.se; medlem@hrf.net; registrator ; iaf ; registrator vss ; imy ; jordbruksverket ; info ; kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalix.se; kammarratten goteborg ; kammarrattenistockholm ; info@karlskoga.se; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kiruna.se; registrator ; forbundet@kommunal.se; konkurrensverket ; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se; kommun@laholm.se; info@lo.se; kommun@linkoping.se; info@livs.se; livsmedelsverket ; info@ljungby.se; registrator@lysekil.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se;

varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten ; ostergotland@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@malmo.se; registrator@mau.se; info ; registrator ; motala.kommun@motala.se; registrator@digg.se; kommun@monsteras.se; nora.kommun@nora.se; info@manniskohandel.se; registrator kansli ; ragunda.kommun@ragunda.se; regelradet@regelradet.se; ri ; justitieombudsmannen@jo.se; kommun@robertsfors.se; kanslihuset@sjobo.se; registrator ; kundtjanst@skelleftea.se; skogsstyrelsen ; socialstyrelsen ; kommun@solleftea.se; sollentuna.kommun@sollentuna.se; registrator ; kommun@stenungsund.se; info@tryggaresverige.org; info@stockholmshandelskammare.se; registrator ; matz.larsson@byggnads.se; A ILO-kommittén ; info@taxiforbundet.se; registrator@transport.se; remisser@svensktnaringsliv.se; info@sverigesakassor.se; info@advokatsamfundet.se; kansli@saco.se; registrator@skr.se; info@slf.se; info@akeri.se; info@sac.se; registrator ; kommun@tibro.se; tillvaxtverket ; info ; trafikverket ; info@transportforetagen.se; kontakt ; tullverket ; kommun@tyreso.se; Umeå kommun ; umea tingsratt ; registrator ; registrator ; registrator@ubm.se; info@vaggeryd.se; kommun@vimmerby.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; registrator ; registrator ; kundcenter@ostersund.se
Kopia: betankande@elanders.com; Anna Jarl ; Anna Maria Sondell ; Lars Modig ; Johanna Johnsson ; A Registrator ; A Remisspublicering ; A ARM ; A Kom
Ämne: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025

Du får inte ofta e-post från a.arm@regeringskansliet.se. Läs om varför det här är viktigt

SOU 2025:25: Arbetslivskriminalitet - Regeringen.se
Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)
Rättschefen Johanna Johnsson har beslutat om remittering.
Remissinstanser
1. Almega Serviceföretagen
2. Arbetsdomstolen
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Bolagsverket
7. Boverket
8. Brottsförebyggande rådet
9. Byggföretagen
10. Degerfors kommun
11. Delegationen för migrationsstudier (Delmi)
12. Diskrimineringsombudsmannen (DO)
13. Ekobrottsmyndigheten
14. Ekonomistyrningsverket
15. eSam – Offentlig samverkan för ökad digitalisering
16. Eskilstuna kommun
17. Fackligt Center För Papperslösa

18. Fair Play Bygg
19. Falkenbergs kommun
20. FAR Branschorganisation (Föreningen Auktoriserade Revisorer)
21. Fastighetsmäklarinspektionen
22. Fremia
23. Frälsningsarmén
24. Företagarna
25. Försäkringskassan
26. Förvaltningsrätten i Göteborg (Migrationsdomstolen)
27. Förvaltningsrätten i Linköping
28. Förvaltningsrätten i Luleå
29. Förvaltningsrätten i Stockholm (Migrationsdomstolen)
30. Göteborgs kommun
31. Handelsanställdas förbund
32. Hotell- och restaurangfacket
33. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
34. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
35. Institutet för mänskliga rättigheter (IMR)
36. Integritetsskyddsmyndigheten
37. Jordbruksverket
38. Jämställdhetsmyndigheten
39. Jönköpings kommun
40. Kalix kommun
41. Kammarrätten i Göteborg
42. Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen)
43. Karlskoga kommun
44. Karlstads kommun
45. Kiruna kommun
46. Kommerskollegium
47. Konkurrensverket
48. Kronofogdemyndigheten
49. Laholms kommun
50. Landsorganisationen (LO)
51. Linköpings kommun
52. Livsmedelsarbetareförbundet

53. Livsmedelsverket
54. Ljungby kommun
55. Lysekils kommun
56. Länsstyrelsen Gävleborg
57. Länsstyrelsen Jämtlands Län
58. Länsstyrelsen Kalmar
59. Länsstyrelsen Skåne
60. Länsstyrelsen Stockholm
61. Länsstyrelsen Värmland
62. Länsstyrelsen Västerbotten
63. Länsstyrelsen Östergötland
64. Malmö kommun
65. Malmö universitet
66. Medlingsinstitutet
67. Migrationsverket
68. Motala kommun
69. Myndigheten för digital förvaltning
70. Mönsterås kommun
71. Nora kommun
72. Plattformen Civila Sverige mot Människohandel
73. Polismyndigheten
74. Ragunda kommun
75. Regelrådet
76. Revisorsinspektionen
77. Riksdagens ombudsmän – JO
78. Robertsfors kommun
79. SAC Syndikalisterna
80. Sjöbo kommun
81. Skatteverket
82. Skellefteå kommun
83. Skogsstyrelsen
84. Socialstyrelsen
85. Sollefteå kommun
86. Sollentuna kommun
87. Statskontoret

88. Stenungsunds kommun
89. Stiftelsen Tryggare Sverige
90. Stockholms Handelskammare
91. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
92. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
93. Svenska ILO-kommittén
94. Svenska Kommunalarbetareförbundet
95. Svenskt Näringsliv
96. Svenska Taxiförbundet
97. Svenska Transportarbetarförbundet
98. Sveriges a-kassor
99. Sveriges advokatsamfund
100. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
101. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
102. Sveriges läkarförbund
103. Sveriges Åkeriföretag
104. Södertörns högskola
105. Tibro kommun
106. Tillväxtverket
107. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
108. Trafikverket
109. Transportföretagen
110. Transportstyrelsen
111. Tullverket
112. Tyresö kommun
113. Umeå kommun
114. Umeå tingsrätt
115. Universitets- och högskolerådet (UHR)
116. Upphandlingsmyndigheten
117. Utbetalningsmyndigheten
118. Vaggeryds kommun
119. Vimmerby kommun
120. Västerås kommun
121. Åklagarmyndigheten
122. Örebro universitet (Institutionen för beteende- social- och rättsvetenskap)

123. Östersunds kommun
Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 22 september 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till a.arm@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2025/00273 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.
Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.
Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.
Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.
För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.
Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.
Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.
Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.
Johanna Johnsson
Rättschef
Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com
Vänligen,
Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö

Regeringskansliet

Från: Didrik Wenklo <didrik.wenklo@regeringskansliet.se> för A ARM <a.arm@regeringskansliet.se>
Skickat: den 21 maj 2025 11:57
Till: almega.epost@almega.se; kansliet; registrator; registrator; arbetsmiljoverket; bolagsverket@bolagsverket.se; registraturen@boverket.se; info; info@byggforetagen.se; kommun@degerfors.se; JU Delmi; do; huvudregistrator; registrator; esamkansli@pensionsmyndigheten.se; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; info@fcfp.se; tipsa@fairplaybygg.se; kommun@falkenberg.se; kundservice@far.se; registrator; info@fremia.se; info@fralsningsarmen.se; info@foretagarna.se; huvudkontoret; forvaltningsrattenigoteborg; forvaltningsrattenilinkoping; forvaltningsrattenilulea; forvaltningsrattenistockholm; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; info@handels.se; medlem@hrf.net; registrator; iaf; registrator vss; imy; jordbruksverket; info; kommunstyrelse@jonkoping.se; kommun@kalix.se; kammarratten goteborg; kammarrattenistockholm; info@karlskoga.se; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kiruna.se; registrator; forbundet@kommunal.se; konkurrensverket; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se; kommun@laholm.se; info@lo.se; kommun@linkoping.se; info@livs.se; livsmedelsverket; info@ljungby.se; registrator@lysekil.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; jamtland@lansstyrelsen.se; kalmar@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten; ostergotland@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@malmo.se; registrator@mau.se; info; registrator; motala.kommun@motala.se; registrator@digg.se; kommun@monsteras.se; nora.kommun@nora.se; info@manniskohandel.se; registrator kansli; ragunda.kommun@ragunda.se; regelradet@regelradet.se; ri; justitieombudsmannen@jo.se; kommun@robertsfors.se; kanslihuset@sjobo.se; registrator; kundtjanst@skelleftea.se; skogsstyrelsen; socialstyrelsen; kommun@solleftea.se; sollentuna.kommun@sollentuna.se; registrator; kommun@stenungsund.se; info@tryggaresverige.org; info@stockholmshandelskammare.se; registrator; matz.larsson@byggnads.se; A ILO-kommittén; info@taxiforbundet.se; registrator@transport.se; remisser@svensktnaringsliv.se; info@sverigesakassor.se; info@advokatsamfundet.se; kansli@saco.se; registrator@skr.se; info@slf.se; info@akeri.se; info@sac.se; registrator; kommun@tibro.se; tillvaxtverket; info; trafikverket; info@transportforetagen.se; kontakt; tullverket; kommun@tyreso.se; Umeå kommun; umea tingsratt; registrator; registrator; registrator@ubm.se; info@vaggeryd.se; kommun@vimmerby.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; registrator; registrator; kundcenter@ostersund.se
Kopia: betankande@elanders.com; Anna Jarl; Anna Maria Sondell; Lars Modig; Johanna Johnsson; A Registrator; A Remisspublicering; A ARM; A Kom
Ämne: Remittering av SOU 2025:25 Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete - Svar senast 22/9 2025
Bifogade filer: Remissmissiv SOU 2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf; SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Du får inte ofta e-post från a.arm@regeringskansliet.se. Läs om varför det här är viktigt

SOU 2025:25: Arbetslivskriminalitet - Regeringen.se

Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)

Rättschefen Johanna Johnsson har beslutat om remittering.

Remissinstanser

1. Almega Serviceföretagen
2. Arbetsdomstolen
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Bolagsverket
7. Boverket
8. Brottsförebyggande rådet
9. Byggföretagen
10. Degerfors kommun
11. Delegationen för migrationsstudier (Delmi)
12. Diskrimineringsombudsmannen (DO)
13. Ekobrottsmyndigheten
14. Ekonomistyrningsverket
15. eSam – Offentlig samverkan för ökad digitalisering
16. Eskilstuna kommun
17. Fackligt Center För Papperslösa
18. Fair Play Bygg
19. Falkenbergs kommun
20. FAR Branschorganisation (Föreningen Auktoriserade Revisorer)
21. Fastighetsmäklarinspektionen
22. Fremia
23. Frälsningsarmén
24. Företagarna
25. Försäkringskassan

26. Förvaltningsrätten i Göteborg (Migrationsdomstolen)
27. Förvaltningsrätten i Linköping
28. Förvaltningsrätten i Luleå
29. Förvaltningsrätten i Stockholm (Migrationsdomstolen)
30. Göteborgs kommun
31. Handelsanställdas förbund
32. Hotell- och restaurangfacket
33. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
34. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
35. Institutet för mänskliga rättigheter (IMR)
36. Integritetsskyddsmyndigheten
37. Jordbruksverket
38. Jämställdhetsmyndigheten
39. Jönköpings kommun
40. Kalix kommun
41. Kammarrätten i Göteborg
42. Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen)
43. Karlskoga kommun
44. Karlstads kommun
45. Kiruna kommun
46. Kommerskollegium
47. Konkurrensverket
48. Kronofogdemyndigheten
49. Laholms kommun
50. Landsorganisationen (LO)
51. Linköpings kommun
52. Livsmedelsarbetareförbundet
53. Livsmedelsverket
54. Ljungby kommun
55. Lysekils kommun
56. Länsstyrelsen Gävleborg
57. Länsstyrelsen Jämtlands Län
58. Länsstyrelsen Kalmar
59. Länsstyrelsen Skåne
60. Länsstyrelsen Stockholm

61. Länsstyrelsen Värmland
62. Länsstyrelsen Västerbotten
63. Länsstyrelsen Östergötland
64. Malmö kommun
65. Malmö universitet
66. Medlingsinstitutet
67. Migrationsverket
68. Motala kommun
69. Myndigheten för digital förvaltning
70. Mönsterås kommun
71. Nora kommun
72. Plattformen Civila Sverige mot Människohandel
73. Polismyndigheten
74. Ragunda kommun
75. Regelrådet
76. Revisorsinspektionen
77. Riksdagens ombudsmän – JO
78. Robertsfors kommun
79. SAC Syndikalisterna
80. Sjöbo kommun
81. Skatteverket
82. Skellefteå kommun
83. Skogsstyrelsen
84. Socialstyrelsen
85. Sollefteå kommun
86. Sollentuna kommun
87. Statskontoret
88. Stenungsunds kommun
89. Stiftelsen Tryggare Sverige
90. Stockholms Handelskammare
91. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
92. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
93. Svenska ILO-kommittén
94. Svenska Kommunalarbetareförbundet
95. Svenskt Näringsliv

96. Svenska Taxiförbundet
97. Svenska Transportarbetarförbundet
98. Sveriges a-kassor
99. Sveriges advokatsamfund
100. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
101. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
102. Sveriges läkarförbund
103. Sveriges Åkeriföretag
104. Södertörns högskola
105. Tibro kommun
106. Tillväxtverket
107. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
108. Trafikverket
109. Transportföretagen
110. Transportstyrelsen
111. Tullverket
112. Tyresö kommun
113. Umeå kommun
114. Umeå tingsrätt
115. Universitets- och högskolerådet (UHR)
116. Upphandlingsmyndigheten
117. Utbetalningsmyndigheten
118. Vaggeryds kommun
119. Vimmerby kommun
120. Västerås kommun
121. Åklagarmyndigheten
122. Örebro universitet (Institutionen för beteende- social- och rättsvetenskap)
123. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 22 september 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till a.arm@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2025/00273 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Johnsson
Rättschef

Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Vänligen,

Arbetsmarknadsdepartementet

Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö

Regeringskansliet

Sverige i EU 30 år

Regeringskansliet

Remiss

2025-05-21
A2025/00273

Arbetsmarknadsdepartementet

Remittering av slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)

Remissinstanser

1. Almega Serviceföretagen
2. Arbetsdomstolen
3. Arbetsförmedlingen
4. Arbetsgivarverket
5. Arbetsmiljöverket
6. Bolagsverket
7. Boverket
8. Brottsförebyggande rådet
9. Byggföretagen
10. Degerfors kommun
11. Delegationen för migrationsstudier (Delmi)
12. Diskrimineringsombudsmannen (DO)
13. Ekobrottsmyndigheten
14. Ekonomistyrningsverket
15. eSam – Offentlig samverkan för ökad digitalisering
16. Eskilstuna kommun
17. Fackligt Center För Papperslösa
18. Fair Play Bygg
19. Falkenbergs kommun
20. FAR Branschorganisation (Föreningen Auktoriserade Revisorer)
21. Fastighetsmäklarinspektionen
22. Fremia
23. Frälsningsarmén
24. Företagarna

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

25. Försäkringskassan
26. Förvaltningsrätten i Göteborg (Migrationsdomstolen)
27. Förvaltningsrätten i Linköping
28. Förvaltningsrätten i Luleå
29. Förvaltningsrätten i Stockholm (Migrationsdomstolen)
30. Göteborgs kommun
31. Handelsanställdas förbund
32. Hotell- och restaurangfacket
33. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
34. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
35. Institutet för mänskliga rättigheter (IMR)
36. Integritetsskyddsmyndigheten
37. Jordbruksverket
38. Jämställdhetsmyndigheten
39. Jönköpings kommun
40. Kalix kommun
41. Kammarrätten i Göteborg
42. Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen)
43. Karlskoga kommun
44. Karlstads kommun
45. Kiruna kommun
46. Kommerskollegium
47. Konkurrensverket
48. Kronofogdemyndigheten
49. Laholms kommun
50. Landsorganisationen (LO)
51. Linköpings kommun
52. Livsmedelsarbetareförbundet
53. Livsmedelsverket
54. Ljungby kommun
55. Lysekils kommun
56. Länsstyrelsen Gävleborg
57. Länsstyrelsen Jämtlands Län
58. Länsstyrelsen Kalmar
59. Länsstyrelsen Skåne
60. Länsstyrelsen Stockholm
61. Länsstyrelsen Värmland
62. Länsstyrelsen Västerbotten
63. Länsstyrelsen Östergötland

64. Malmö kommun
65. Malmö universitet
66. Medlingsinstitutet
67. Migrationsverket
68. Motala kommun
69. Myndigheten för digital förvaltning
70. Mönsterås kommun
71. Nora kommun
72. Plattformen Civila Sverige mot Människohandel
73. Polismyndigheten
74. Ragunda kommun
75. Regelrådet
76. Revisorsinspektionen
77. Riksdagens ombudsmän – JO
78. Robertsfors kommun
79. SAC Syndikalisterna
80. Sjöbo kommun
81. Skatteverket
82. Skellefteå kommun
83. Skogsstyrelsen
84. Socialstyrelsen
85. Sollefteå kommun
86. Sollentuna kommun
87. Statskontoret
88. Stenungsunds kommun
89. Stiftelsen Tryggare Sverige
90. Stockholms Handelskammare
91. Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)
92. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
93. Svenska ILO-kommittén
94. Svenska Kommunalarbetareförbundet
95. Svenskt Näringsliv
96. Svenska Taxiförbundet
97. Svenska Transportarbetarförbundet
98. Sveriges a-kassor
99. Sveriges advokatsamfund
100. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
101. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
102. Sveriges läkarförbund

103. Sveriges Åkeriföretag
104. Södertörns högskola
105. Tibro kommun
106. Tillväxtverket
107. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
108. Trafikverket
109. Transportföretagen
110. Transportstyrelsen
111. Tullverket
112. Tyresö kommun
113. Umeå kommun
114. Umeå tingsrätt
115. Universitets- och högskolerådet (UHR)
116. Upphandlingsmyndigheten
117. Utbetalningsmyndigheten
118. Vaggeryds kommun
119. Vimmerby kommun
120. Västerås kommun
121. Åklagarmyndigheten
122. Örebro universitet (Institutionen för beteende- social- och rättsvetenskap)
123. Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet **senast den 22 september 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till a.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till a.arm@regeringskansliet.se. Ange diarienummer A2025/00273 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Johanna Johnsson
Rättschef

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Arbetslivskriminalitet

– upplägg

– verktyg och åtgärder

– fortsatt arbete

Slutbetänkande av Delegationen mot arbetslivskriminalitet

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:25

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1173-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1174-9 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att tillsätta en kommitté i form av en delegation för att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan (*bilaga 1*). Kommittén har tagit namnet Delegationen mot arbetslivskriminalitet.

Till ordförande i delegationen anställdes den 27 september 2021 Ola Pettersson, tidigare chefsekonom på LO. Till ledamöter i delegationen förordnades samma dag Malin Ackholt, ordf. Hotell och restaurangfacket, Kristina Alsér, tidigare ordf. Tillväxtverket och tidigare landshövding, Marcus Dahlsten, VD Transportföretagen, Anna Ekstedt, ambassadör mot människohandel och senare särskild utredare, Catharina Elmsäter-Svärd, VD Byggföretagen, Johan Lindholm, ordf. Byggnads, Anders Wallner, polis och före detta statlig utredare, samt Irene Wennemo, generaldirektör Medlingsinstitutet. Till ledamot i delegationen förordnades den 12 juli 2022 Tommy Wreeth, ordf. Svenska Transportarbetareförbundet. Från den 22 februari 2024 entledigades Anders Wallner och Kristina Alsér. Samma dag förordnades till ledamöter i delegationen Emir Gazibegovic, säkerhetschef Södertälje kommun, Inga Otmalm, generaldirektör Bolagsverket, Amir Rostami, professor i kriminologi vid Högskolan i Gävle, Magdalena Vaeren, senior jurist Finansinspektionen och senare centralt funktionsansvarig Länsförsäkringar. Från den 10 juni 2024 entledigades Johan Lindholm från uppdraget och ersattes samma dag av Lars Hildingsson, Byggnads. Från den 27 augusti entledigades Malin Ackholt från uppdraget.

Som sakkunniga i delegationen förordnades den 24 februari 2022 departementssekreteraren Heidi Bogren (tidigare Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet), ämnesrådet Elin Jansson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Ann-Sofie Mattson

(Arbetsmarknadsdepartementet) och ämnesrådet Malin Skäringer (Justitiedepartementet). Från den 12 juli 2022 entledigades Ann-Sofie Mattsson från uppdraget och ersattes samma dag av kanslirådet Lars Modig (Arbetsmarknadsdepartementet). Lars Modig entledigades från uppdraget från den 29 maj 2023.

Som experter i delegationen förordnades den 24 februari 2022 utredaren Henrik Angerbrandt (Brottsförebyggande rådet), samordnaren Tomas Dahlquist (Arbetsmiljöverket), nationellt samverkansansvarige Thomas Falk (Försäkringskassan), sektionschefen Caroline Handfast (Arbetsförmedlingen), verksamhetsexperten/samordnaren Frida Lee Frei (Migrationsverket), seniora utredaren Mats Paulsson (Jämställdhetsmyndigheten), utredaren Kristian Persson Kern (Ekonomistyrningsverket), kontrollexperten Conny Svensson (Skatteverket, numera ID06), områdeschefen och chefsåklagaren Eva Thunegard (Åklagarmyndigheten, numera vice riksåklagare), brottsförebyggande specialisten Miia Vuolama (Ekobrottsmyndigheten) och polisöverintendenten Per Wadhed (Polismyndigheten). Från den 11 april 2022 entledigades Frida Lee Frei från uppdraget och ersattes samma dag av verksamhetsexperten Jesper Starkerud (Migrationsverket). Från den 12 juli 2022 förordnades docenten Per Engström (Uppsala universitet), professorn Hans Grönqvist (Linnéuniversitetet) och professorn Johanna Rickne (Stockholms universitet) att vara experter i utredningen. Från den 22 november 2022 entledigades Kristian Persson Kern från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Johanna Mattsson (Ekonomistyrningsverket). Från den 1 januari 2023 entledigades Mats Paulsson från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Paulina Bolton (Jämställdhetsmyndigheten). Johanna Rickne entledigades från uppdraget från den 31 januari 2023. Från den 29 maj 2023 entledigades Tomas Dahlquist från uppdraget och ersattes samma dag av projektledaren Elin Löfström-Engdahl (Arbetsmiljöverket). Från den 22 augusti 2023 entledigades Miia Vuolama från uppdraget och ersattes samma dag av analytikern Nina Forselius (Ekobrottsmyndigheten). Från den 28 november 2023 förordnades samordnaren Nina Blomkvist (Skatteverket) att vara expert i delegationen. Från den 5 december 2023 entledigades Elin Löfström-Engdahl från uppdraget och ersattes samma dag av samordnaren Frida Stenkvist (Arbetsmiljöverket). Från den 2 april 2024 entledigades Johanna

Mattsson från uppdraget och ersattes samma dag av utredaren Maria Modin (Ekonomistyrningsverket).

Som ledamöter i en referensgrupp med arbetsmarknadens parter förordnades den 9 september 2022 Christina Kiernan (Sveriges Kommuner och Regioner), Helena Larsson (Sveriges akademikers centralorganisation), Carina Lindfelt (Svenskt Näringsliv), Emil Lindström (Arbetsgivarverket), Joakim Lindström (Tjänstemännens centralorganisation) och Mattias Schulstad (Landsorganisationen i Sverige). Från den 29 maj 2023 entledigades Helena Larsson från uppdraget och ersattes från och med den 16 juni 2023 av Maria Rasmussen (Sveriges akademikers centralorganisation). Från den 28 november 2023 entledigades Mattias Schulstad från uppdraget och ersattes samma dag av Linnea Magro (Landsorganisationen i Sverige).

Som ledamöter i en referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter på branschnivå för de i tilläggsdirektivet till delegationen (*bilaga 5*) särskilt utvalda näringsgrenarna, förordnades den 18 juni 2024 Hanna Alsén (Transportföretagen) Anneli Anderbjörk (Byggnads), Emil Bäckström, (Hotell- och Restaurangfacket), Ewa Edström (Fastighetsanställdas förbund), Johan Flodin (Byggföretagen), Sara Hamrin (Kommunal), Thomas Janson (Unionen), Tommy Jonsson (Svenska Transportarbetareförbundet), Magnus Lindberg (GS-facket), Emilia Wikström Melin (SEKO), Anders Reuter (Visita), Martin Briland Rosenström (Handels), Hannes Sjöberg (Almega) och Anna Vargö (Gröna arbetsgivare).

Som kanslichef och huvudsekreterare i delegationens kansli anställdes den 8 november 2021 ämnesrådet Linnéa Blommé. Som sekreterare i utredningen anställdes den 24 januari 2022 hyresrådet Per Lindblom, den 8 februari 2022 fil. dr. Maria Cheung och den 2 maj 2022 juristen Mattias Göthberg (ledig under 2024). Som sekreterare i delegationen anställdes mellan den 22 november och den 31 december 2022 fil. dr. analytikern Louise Johannesson. Maria Cheung entledigades från den 31 mars 2023. Under hösten 2022 och vissa perioder under 2023 och 2024 anlitades juristen Liselotte Westerlind som konsult i delegationen rörande frågor om sekretess och dataskydd. Som sekreterare i delegationen anställdes den 1 april 2024 arbetsrättsjuristen Tommy Larsson. Mattias Göthberg entledigades från den 13 januari 2025.

Delegationen överlämnade i juni 2022 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) och i februari 2023 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8). I februari 2024 överlämnades delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

Med delegationen avses i betänkandet delegationen och dess kansli. Delegationen ansvarar för förslagen i betänkandet. Härmed överlämnas slutbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete* (SOU 2025:25). Delegationens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2025

Ola Pettersson
Marcus Dahlsten
Anna Ekstedt
Catharina Elmsäter-Svärd
Emir Gazibegovic
Lars Hildingsson
Inga Otmalm
Amir Rostami
Magdalena Vaeren
Irene Wennemo
Tommy Wreeth

Linnéa Blommé
Tommy Larsson
Per Lindblom

Innehåll

Sammanfattning 21

Summary 37

1 Författningsförslag 55

1.1 Förslag till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd 55

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare 57

1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) 58

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige 62

1.5 Förslag till förordning (2026:000) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige 63

1.6 Förslag till förordning (2026:000) om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag 66

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet 69

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket 70

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen 71

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare 72

1.11 Förslag till förordning om ändring i fastighetsmäklarförordningen (2021:518) 74

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete 75

2 Delegationens uppdrag och arbete 77

2.1 Uppdraget 77

2.2 Delegationens arbete 79

2.3 Betänkandets disposition 80

3 Arbetslivskriminella upplägg och organiserad brottslighet ... 83

3.1 Inledning 83

3.2 Upplägg som förekommer i flera branscher 84
3.2.1 Vad menas med arbetslivskriminella upplägg? 84
3.2.2 En översiktlig beskrivning av typiska inslag i arbetslivskriminella upplägg 85
3.2.3 Bolag som brottsverktyg 87
3.2.4 Ingående av tjänsteavtal 87
3.2.5 Utländska företag och utländsk arbetskraft 88
3.2.6 Utnyttjande av arbetskraft 91
3.2.7 Skatter och avgifter 96
3.2.8 Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen 100
3.2.9 Penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet .. 101

3.3 Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet 102
3.3.1 Uppdraget 102
3.3.2 Kriminell ekonomi 104
3.3.3 Kopplingen mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet 105

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

4 Näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet... 109

4.1 Inledning ... 109
4.1.1 Uppdraget i denna del ... 109
4.1.2 Vilka näringsgrenar är särskilt utsatta för arbetslivskriminalitet? ... 109

4.2 Byggbranschen ... 111
4.2.1 Allmänt om byggbranschen ... 111
4.2.2 Tillsyn över byggbranschen ... 112
4.2.3 Arbetslivskriminalitet i byggbranschen ... 113
4.2.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 122
4.2.5 Initiativ från branschen och det allmänna ... 123

4.3 Restaurangbranschen ... 128
4.3.1 Allmänt om restaurangbranschen ... 128
4.3.2 Arbetslivskriminalitet i restaurangbranschen ... 133
4.3.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 136
4.3.4 Initiativ från branschen och det allmänna ... 137

4.4 Transportbranschen ... 138
4.4.1 Allmänt om transportbranschen ... 138
4.4.2 Arbetslivskriminalitet i transportbranschen ... 160
4.4.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 172
4.4.4 Initiativ från branschen och det allmänna ... 173

4.5 Kroppsvård ... 176
4.5.1 Allmänt om kroppsvårdsbranschen ... 176
4.5.2 Arbetslivskriminalitet i kroppsvårdsbranschen ... 178
4.5.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 181
4.5.4 Initiativ från branschen ... 182

4.6 Städbranschen ... 183
4.6.1 Allmänt om städbranschen ... 183
4.6.2 Arbetslivskriminalitet i städbranschen ... 184
4.6.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 191
4.6.4 Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet i städbranschen ... 191

4.7 Gröna näringar ... 194
4.7.1 Allmänt om branscherna ... 195
4.7.2 Arbetslivskriminalitet inom gröna näringar ... 197

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

4.7.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 204
4.7.4 Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet inom de gröna näringarna ... 204

5 Reglerade yrken ... 209

5.1 Inledning ... 209
5.1.1 Uppdraget i denna del ... 209
5.1.2 Vad är reglerade yrken? ... 209
5.1.3 Förhållandet mellan reglerade yrken och arbetslivskriminalitet ... 210
5.1.4 Ett urval av reglerade yrken ... 211
5.1.5 Bör fler yrken regleras? ... 211

5.2 Advokater ... 212
5.2.1 Regleringen av advokatyrket ... 212
5.2.2 Tillsyn över advokater ... 214
5.2.3 Advokater och arbetslivskriminalitet ... 217
5.2.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 220
5.2.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser ... 220
5.2.6 Reglering och tillsyn av advokater ur ett nordiskt perspektiv ... 221
5.2.7 Vidtagna åtgärder mot arbetslivskriminalitet ... 222

5.3 Auktoriserade revisorer ... 223
5.3.1 Regleringen av auktoriserade revisorer ... 223
5.3.2 Tillsyn över auktoriserade revisorer ... 225
5.3.3 Auktoriserade revisorer och arbetslivskriminalitet ... 227
5.3.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten ... 229
5.3.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser ... 230
5.3.6 Åtgärder mot arbetslivskriminalitet som har föreslagits ... 230

5.4 Fastighetsmäklare ... 231
5.4.1 Regleringen av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag ... 231
5.4.2 Tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag ... 232

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

5.4.3 Fastighetsmäklare och arbetslivskriminalitet 233
5.4.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten.... 236
5.4.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser 237
5.4.6 Behov av åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet som har framförts 237

5.5 Läkare 239
5.5.1 Regleringen kring läkaryrket 239
5.5.2 Beslut om legitimation och tillsyn över läkare 241
5.5.3 Läkare och arbetslivskriminalitet..... 243
5.5.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten.... 245
5.5.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser 246
5.5.6 Åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet .. 246

6 Åtgärder mot arbetslivskriminalitet 249

6.1 Inledning 249
6.1.1 Uppdraget i denna del 249
6.1.2 Kapitlets disposition..... 251

6.2 Kontroller, samverkan, informationsutbyte, styrning och uppföljning är avgörande..... 251

6.3 Allmänt om myndigheternas verktyg och vikten av att de är träffsäkra och effektiva..... 256
6.3.1 Det finns många typer av verktyg som kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet..... 256
6.3.2 Allmänt om sanktionsavgifter 257
6.3.3 Vikten av att myndigheternas verktyg är träffsäkra och effektiva över tid..... 260

6.4 Det finns behov av åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft... 263
6.4.1 Inledning 263
6.4.2 Allmänt om den svenska arbetsmarknadsmodellen 265
6.4.3 Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över..... 270
6.4.4 En reglering om lönestöld enligt norsk modell? ... 277

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.4.5 Förbud mot återbetalning av lön i vissa fall? 280
6.4.6 Frågor kopplade till utstationerade arbetstagares villkor 286

6.5 En ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd 295
6.5.1 Bakgrund 295
6.5.2 Det finns skäl att stärka skyddet för utlänningar med arbetstillstånd 296
6.5.3 Tidigare överväganden och förslag på området ... 297
6.5.4 Stärkt skydd i form av höjda skadeståndsnivåer? .. 298
6.5.5 En stärkt rätt till viss lön med förebild i 2013 års lag 300
6.5.6 Presumtionen vid ändrade villkor 304
6.5.7 En tvingande reglering till arbetstagarens fördel .. 305
6.5.8 Rättegången 305

6.6 En sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor 306
6.6.1 Om arbetstillstånd och kravet på vissa anställningsvillkor 306
6.6.2 Problem med skuggkontrakt i ärenden om arbetstillstånd 307
6.6.3 Tidigare överväganden och förslag på området ... 309
6.6.4 Nyligen genomförda åtgärder på området 310
6.6.5 Arbetsgivarens ansvar för att tillämpa villkoren bör skärpas 311
6.6.6 En sanktionsavgift för arbetsgivaren när ett arbetstillstånd återkallas med mera 313
6.6.7 Sanktionsavgiften i förhållande till andra skyldigheter enligt utlänningslagstiftningen 319
6.6.8 Sanktionsavgiftens storlek med mera 321
6.6.9 Förslagen uppfyller kraven på rättssäkerhet..... 325

6.7 Åtgärder för att underlätta för utsatta arbetstagare att få uteblivna löner 327
6.7.1 Bakgrund 327
6.7.2 Diskrimineringsombudsmannen bör få föra talan för irreguljära migranters rätt till lön 330

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.7.3 Ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter 336
6.7.4 Statsbidragets förenlighet med EU:s bestämmelser om statliga stöd 337
6.7.5 Förordningens närmare innehåll 342

6.8 Tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt 345
6.8.1 Bakgrund 345
6.8.2 Möjligheterna till tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt bör utökas 348

6.9 Statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel 352

6.10 Sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet 355
6.10.1 Sanktionsavgifterna vid utstationering enligt gällande rätt 355
6.10.2 Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör höjas, differentieras och indexeras 362
6.10.3 Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör vara högre vid upprepade överträdelser 366
6.10.4 Det belopp en sanktionsavgift enligt utstationeringslagen högst får vara bör höjas 368
6.10.5 Ändring av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare? 369

6.11 Stärkt skydd för välfärdssystemen 372
6.11.1 Arbetet mot utnyttjande av välfärdssystemen har intensifierats men mer behöver göras 372
6.11.2 2021 års bidragsbrottsutredning 373
6.11.3 Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (SOU 2024:24) 374
6.11.4 Subventionerade anställningar 375

6.12 Skatt och sociala avgifter 383
6.12.1 Inledning 383
6.12.2 Systemet med personalliggare 384
6.12.3 Särskilt om rot- och rutavdrag 387
6.12.4 A1-intyg 389
6.12.5 Skattereglerna vid tillfälligt arbete i Sverige 391

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.13 Beställaransvar och entreprenörsansvar 393
6.13.1 Frågan om en utvidgning av entreprenörsansvaret för lön har nyligen utretts 394
6.13.2 Beställaransvaret vid utstationering av förare bör ses över 396
6.13.3 Ett generellt beställaransvar? 399
6.13.4 Beställaransvar i bärbranschen bör övervägas 402

6.14 Leverantörskontroll vid offentlig upphandling 404
6.14.1 Upphandlande myndigheter har en nyckelroll när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet .. 404
6.14.2 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter med mera 407
6.14.3 Regeringsuppdrag om arbetslivskriminalitet 409
6.14.4 Goda exempel från Sverige och andra länder 411

6.15 Privata aktörers kontroll av leverantörer och underentreprenörer 413
6.15.1 Förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för myndigheter 414
6.15.2 Rättsliga förutsättningar för att privatpersoner, företag och arbetsmarknadens parter ska få del av information från myndigheter 418
6.15.3 I huvudsak offentliga uppgifter hos myndigheter 424
6.15.4 Framförda behov av förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för privata aktörer ... 435
6.15.5 Förutsättningarna för privata aktörer att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver förbättras 440
6.15.6 Utökade möjligheter för Skatteverket att lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt 443
6.15.7 Utökad tillgång till i uppgifter som i dag inte får lämnas ut på grund av sekretess 445
6.15.8 En funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör införas 450

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.15.9 Utformningen av en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ... 452
6.15.10 Uppgiften att tillhandahålla en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska regleras i en ny förordning ... 461
6.15.11 En sekretessbrytande bestämmelse för uppgift om underskott på skattekonto i förhållande till Bolagsverket ... 465
6.15.12 Behandling av personavgifter ... 467

6.16 Åtgärder kopplade till vissa reglerade yrken ... 473
6.16.1 Åtgärder kopplade till fastighetsmäklarbranschen ... 473
6.16.2 Tillsynen av advokater ... 478
6.16.3 En översyn för att möjliggöra bättre vandelsprövningar ... 479

6.17 Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet ... 484
6.17.1 Näringsförbud ... 484
6.17.2 Krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige ... 488
6.17.3 Bolag och brott ... 492

6.18 Stärkt identitetsförvaltning ... 496

7 Hur bör arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivas framåt? ... 503

7.1 Inledning ... 503

7.2 Delegationens arbete ... 504
7.2.1 Avslutade uppdrag ... 504
7.2.2 Uppdrag som bör fortsätta ... 505

7.3 Hur regeringen bör bedriva arbetet framåt ... 509
7.3.1 Stärkt förmåga att utvärdera och analysera effekter av den breda kriminalpolitiken ... 509
7.3.2 Forskning och kunskapshöjande insatser ... 511
7.3.3 Inrätta en samordningsfunktion i Regeringskansliet ... 514
7.3.4 En annan myndighet bör vara rapportör för människohandel ... 517

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

7.3.5 Myndigheter och andra aktörer som kan bidra mer till att bekämpa arbetslivskriminalitet 518

7.4 Hur de samverkande myndigheterna bör bedriva arbetet framåt 521
7.4.1 Inledning 521
7.4.2 Behovet av informationsinsatser behöver tillgodoses 521
7.4.3 Arbetet mot arbetskraftsexploatering måste prioriteras 522
7.4.4 Återkommande rapport kan få nyckelroll 523

7.5 Hur andra samhällsaktörer bör bedriva arbetet framåt 525
7.5.1 Fortsätt utveckla samarbetet mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter 525
7.5.2 Involvera kommuner och regioner 530

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 533

9 Konsekvenser 537

9.1 Inledning 537

9.2 Delegationens förslag 538
9.2.1 Förslaget till ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd 538
9.2.2 Förslaget om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen 539
9.2.3 Förslaget att DO bör få föra talan för irreguljära migranters rätt till lön 540
9.2.4 Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige 542
9.2.5 Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt 543
9.2.6 Förslaget om statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel 545
9.2.7 Förslaget om att sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen justeras 546

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.2.8 Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ... 547
9.2.9 Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare ... 548
9.3 Vilka som berörs ... 549
9.4 Konsekvenser för enskilda och arbetstagare ... 550
9.5 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter ... 551
9.6 Konsekvenser för företag och arbetsgivare ... 552
9.6.1 Förslagen förväntas sammantaget få positiva effekter för företag ... 552
9.6.2 Särskilt om förslagen om en presumtion om lön och om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen ... 552
9.6.3 Särskilt om förslagen om bättre möjligheter för utlänningar att göra vissa rättigheter gällande ... 553
9.6.4 Särskilt om förslaget om en justering av sanktionsavgifterna vid utstationering ... 554
9.6.5 Särskilt om förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation ... 554
9.6.6 Särskilt om förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare ... 555
9.7 Konsekvenser för det allmänna ... 556
9.7.1 Konsekvenser för Arbetsmiljöverket ... 556
9.7.2 Konsekvenser för Bolagsverket ... 557
9.7.3 Konsekvenser för Diskrimineringsombudsmannen ... 560
9.7.4 Konsekvenser för Fastighetsmäklarinspektionen ... 561
9.7.5 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten ... 561
9.7.6 Konsekvenser för Jämställdhetsmyndigheten ... 562
9.7.7 Konsekvenser för Migrationsverket ... 562
9.7.8 Konsekvenser för Skatteverket ... 564
9.7.9 Konsekvenser för kommuner och regioner ... 564
9.7.10 Konsekvenser för domstolarna ... 564
9.7.11 Finansiering av förslagen ... 565

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 569
9.8.1 Angreppssätt ... 569
9.8.2 Förslagen för att förhindra utnyttjande av arbetstagare ... 569
9.8.3 Förslaget om justering av sanktionsavgiften vid utstationering ... 570
9.8.4 Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation ... 570
9.8.5 Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare ... 571
9.8.6 Konsekvenser för brottsligheten i sammanfattning ... 571

9.9 Konsekvenser för sysselsättningen ... 572

9.10 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 572
9.10.1 Angreppssätt ... 572
9.10.2 Offentlig sektor ... 572
9.10.3 Företag ... 573
9.10.4 Enskilda ... 574
9.10.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i sammanfattning ... 575

9.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 575

9.12 Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten ... 576
9.12.1 Inledning ... 576
9.12.2 Behovet av en noggrann integritetsanalys ... 577
9.12.3 Förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering ... 578
9.12.4 Förslaget om en funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag ... 579

9.13 Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden ... 580
9.13.1 EU:s statsstödsregler ... 580
9.13.2 Bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten ... 580

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.13.3 Förslagen i förhållande till EU-rätten i övrigt 581
9.13.4 Föreslagen i förhållande till internationella åtaganden 582

9.14 Konsekvenser i övrigt 582

9.15 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser 583

10 Författningskommentar 585

10.1 Förslaget till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd 585

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare 588

10.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 589

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige 595

Referenser 599

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:74 615

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2022:2 623

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2022:87 625

Bilaga 4 Kommittédirektiv 2023:59 631

Bilaga 5 Kommittédirektiv 2024:26 633

Sammanfattning

Uppdrag och metod

Delegationen har bland annat haft i uppdrag att analysera specifika arbetslivskriminella upplägg och kopplingar till organiserad brottslighet i vissa näringsgrenar samt behandla ett urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället. Delegationen ska lämna förslag på effektiva åtgärder och mer ändamålsenliga verktyg för att bekämpa arbetslivskriminalitet. Delegationen har även haft i uppdrag att identifiera ytterligare relevanta aktörer i arbetet och förutsättningarna för ett långsiktigt samarbete med arbetsmarknadens parter, samt ta ställning till hur det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Arbetslivskriminalitet rör många samhällsområden och består ofta av komplexa upplägg. Samhällets insatser mot arbetslivskriminalitet behöver därför riktas brett och flera aktörer behöver delta i arbetet. När delegationen påbörjade sitt arbete i september 2021 var begreppet arbetslivskriminalitet relativt nytt. I dag är ett stort antal aktörer aktiva och det pågår många initiativ som har förutsättningar att leda till förbättringar av samhällets förmåga att motverka arbetslivskriminalitet. Inom vissa områden saknas det därför anledning för delegationen att fördjupa sig i frågan om ytterligare åtgärder behövs. Inom flera områden har delegationen dock identifierat luckor och behov av ytterligare åtgärder.

Eftersom arbetslivskriminalitet spänner över många samhällsområden behandlar delegationen i detta betänkande en stor mängd frågor och rättsområden. Inom vissa områden lämnas förslag på nya författningar eller ändringar av befintliga. Inom andra områden görs bedömningar, exempelvis om behovet av översyn av gällande regelverk. I denna sammanfattning redogörs huvudsakligen för delega-

tionens egna förslag på åtgärder samt för några av de bedömningar som delegationen har sett som särskilt angelägna att lyfta fram.

Åtgärder mot arbetslivskriminalitet

Under delegationens arbete har det blivit tydligt att problemen i stor utsträckning är desamma i de olika riskbranscherna. Det innebär att effektiva åtgärder träffar missförhållanden i flera näringsgrenar. Flera av delegationens bedömningar och förslag är generella i den meningen att de får verkan för flera branscher. Vissa av förslagen och bedömningarna riktar sig särskilt mot en viss näringsgren eller ett visst yrke. Vid sidan av nya åtgärder och verktyg kräver ett effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet

- en tydlig och långsiktig styrning från såväl regeringen som de samverkande myndigheterna,
- att arbetet mot arbetslivskriminalitet får tillräckliga resurser,
- att de verktyg som finns faktiskt används,
- att myndigheterna och andra relevanta aktörer, såsom arbetsmarknadens parter, samverkar och kan dela information på ett ändamålsenligt sätt,
- att kunskapen om arbetslivskriminalitet fortsätter öka,
- att det finns tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheter,
- att det sker en uppföljning av arbetslivskriminaliteten i Sverige, samt
- att det sker utvärderingar av vidtagna åtgärder för att bedöma om de är effektiva och som underlag för att föreslå ytterligare åtgärder.

Åtgärder mot utnyttjande av arbetstagare

Delegationen har övervägt flera åtgärder

En central del av arbetslivskriminaliteten handlar om att arbetsgivare bryter mot arbetsrättsliga regelverk och tillämpar anställningsvillkor som innebär otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till seriösa företag. Delegationen bedömer att det finns skäl att överväga åtgärder som syftar till att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, vilken kännetecknas av att det i första hand är arbetsmarknadens parter som genom kollektivavtal reglerar vilka villkor som ska tillämpas på ett visst arbete. I betänkandet diskuteras ett antal tänkbara sådana åtgärder.

Delegationen anser att det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över och att en sådan översyn också bör innefatta straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering. Mot bakgrund bland annat av att frågan om en ny reglering som rör arbetskraftsexploatering av utländska arbetstagare för närvarande bereds inom Regeringskansliet ser delegationen det inte som meningsfullt att lägga fram egna förslag på området.

Delegationen överväger i betänkandet om det i Sverige bör införas en reglering motsvarande de norska bestämmelserna om lönestöld, enligt vilka det under vissa förutsättningar är straffbart att inte betala lön som en arbetstagare har rätt till. Delegationen bedömer att starka skäl talar emot att införa en motsvarande reglering i Sverige. Däremot anser delegationen att det finns skäl att överväga att införa ett förbud mot förfaranden där en utbetald lön på ett otillbörligt sätt återförs till arbetsgivaren. I betänkandet diskuteras några hållpunkter för hur en reglering skulle kunna utformas.

I betänkandet diskuteras vidare några tänkbara åtgärder som är särskilt kopplade till utstationerade arbetstagares villkor i Sverige. Frågor som diskuteras är om det bör införas särskilda skadeståndsregler när en arbetsgivare bryter mot kollektivavtal som reglerar utstationerade arbetstagares villkor och om utstationerade arbetstagare alltid bör kunna åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt så kallade utstationeringskollektivavtal. Det diskuteras också om det är möjligt och lämpligt att vidta åtgärder för att motverka att utlänningslagstiftningens krav på arbetstillstånd kringgås när tredjelandsmedborgare utstationeras i Sverige av arbetsgivare som använder sig av den fria rörligheten för tjänster inom EU. Inte heller på dessa om-

råden har det bedömts vara möjligt eller lämpligt att lägga fram författningsförslag.

Ett paket av åtgärder för att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen

Utländska arbetstagare är en särskild riskgrupp

Delegationen har i tidigare betänkanden konstaterat att utländska personer som arbetar i Sverige utan nödvändiga tillstånd – ofta kallade papperslösa eller irreguljära migranter – hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas i arbetslivet. Lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (härefter kallad 2013 års lag) syftar till att ge denna kategori arbetstagare ett visst skydd. Lagen har dock inte tillämpats i någon större utsträckning. Det beror till stor del på att den kategori arbetstagare som omfattas av lagen har svårare än andra att göra sina rättigheter gällande och dessutom oftast tvingas lämna landet omedelbart efter att det har upptäckts att de vistas i Sverige illegalt.

Också utländska personer som har ett arbetstillstånd för arbete i Sverige riskerar i större utsträckning än andra att utsättas för arbetslivskriminalitet. Genom olika upplägg kan oseriösa företag tillämpa bland annat villkor om lön och andra ersättningar som understiger de villkor som har varit en förutsättning för tillståndet. På så sätt kringgås det regelverk som ska se till att utländska arbetstagare som behöver ha ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige har en viss nivå på anställningsvillkoren. Enligt delegationens uppfattning finns det skäl att se lika allvarligt på den här typen av kringgående som när ett företag anställer utländska personer som helt saknar nödvändiga uppehålls- och arbetstillstånd.

Mot den bakgrunden föreslår delegationen ett paket av åtgärder som bedöms stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och att konkurrensen snedvrids.

En ny lag om lön och andra ersättningar för arbetstagare med arbetstillstånd

Delegationen föreslår en ny lag om lön och andra ersättningar för arbete av en utlänning med arbetstillstånd. Lagen föreslås bli tillämplig vid tvister om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft ett arbetstillstånd som har förutsatt en viss nivå på bland annat lönevillkoren. I sådana tvister ska lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Har arbetsgivaren efter att arbetstillståndet beslutades informerat Migrationsverket om att villkoren har ändrats ska för tiden därefter lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i stället anses motsvara de ändrade villkoren. Presumtionen enligt lagen föreslås kunna brytas av arbetstagaren, men inte av arbetsgivaren.

Är det mellan arbetsgivaren och utlänningen tvistigt under vilken period arbete har utförts ska den perioden enligt förslaget anses vara tre månader. I det fallet föreslås presumtionen kunna brytas både av arbetsgivaren och arbetstagaren.

En sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor

Delegationen föreslår att Migrationsverket ska få ta ut en sanktionsavgift av en arbetsgivare i fall där myndigheten har fattat beslut om att återkalla eller inte förlänga ett arbetstillstånd. Sanktionsavgiften ska få tas ut bara när beslutet om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet har grundats på att arbetsgivaren inte har tillämpat minst sådana anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet. För att en sanktion ska få tas ut krävs att beslutet om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Någon sanktionsavgift ska enligt förslaget inte påföras om arbetsgivaren i enlighet med ett åläggande som Migrationsverket har meddelat i samband med att arbetstillståndet beviljades har anmält försämringen av villkoren till myndigheten. Någon sanktionsavgift ska inte heller tas ut om arbetsgivaren i annat fall under tillståndstiden har anmält villkorsförsämringen utan att först ha fått ett förelägg-

ande från Migrationsverket om att lämna information om de villkor som tillämpas.

Sanktionsavgiften föreslås vara det prisbasbelopp som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet. Har de sämre anställningsvillkoren tillämpats under en längre tid än tre månader föreslås sanktionsavgiften vara den dubbla.

Stärkta möjligheter för irreguljära migranter att få ut lön

I syfte att stärka genomslaget för 2013 års lag föreslås att Diskrimineringsombudsmannen (DO) vid Arbetsdomstolen ska få föra talan för personer som åberopar en rätt till lön och andra ersättningar med stöd av lagen. Möjligheten för DO att föra talan föreslås vara subsidiär i förhållande till arbetstagarorganisationer. Den ska inte gälla när en arbetstagarorganisation för talan för utlänningen enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister eller företräder utlänningen som ombud.

Delegationen föreslår samtidigt en möjlighet för arbetstagarorganisationer att få ett särskilt statsbidrag för att hjälpa irreguljära migranter att ta tillvara sina rättigheter enligt 2013 års lag. Arbetsmiljöverket föreslås få uppgiften att pröva ansökningar om bidrag.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt

Delegationen föreslår att en utlänning efter egen ansökan ska få beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall där han eller hon företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. På motsvarande sätt föreslås att en utlänning som har väckt talan enligt den föreslagna nya lagen om lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning med arbetstillstånd får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel

Stöd- och skyddsprocessen för offer för arbetskraftsexploatering har stora brister. Civilsamhällesorganisationer kan ansöka om statsbidrag från Jämställdhetsmyndigheten. Statsbidraget kan dock endast sökas av organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ändamål. Delegationen föreslår en förordningsändring för att statsbidraget ska kunna riktas till arbete mot människohandel för alla ändamål.

Privata aktörers möjlighet till kontroll av företag förbättras

Delegationen har återkommande påtalat att utökade möjligheter för myndigheter att utbyta information är avgörande i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det är positivt att ett flertal sådana åtgärder har vidtagits. Även privata aktörers tillgång till information om företag behöver förbättras.

Privata aktörers kontroll har stor betydelse för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det handlar bland annat om det behov företag har av att kunna göra bedömningar av tilltänkta eller befintliga leverantörer och underentreprenörer. Det handlar också om arbetsmarknadsorganisationer som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet. Även en privatperson som är beställare av en tjänst kan ha ett starkt intresse av att inte anlita en oseriös leverantör.

Det är centralt att informationen kan inhämtas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det har framförts att det i dag är komplicerat och ibland omöjligt för exempelvis en beställare att kontrollera leverantörer.

Delegationen gör i betänkandet bedömningen att det finns skäl att se över om uppgifter, som i dag omfattas av sekretess, i större utsträckning ska kunna lämnas ut till enskilda och att uppgifter bör kunna lämnas ut elektroniskt i större utsträckning än i dag.

Delegationen föreslår en ny förordning om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Förslaget innebär att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Funktionen ska vara tillgänglig för privata aktörer som vill kontrollera vissa offentliga uppgifter om företag.

Sanktionsavgifter är ett viktigt verktyg

Progressiva och indexerade sanktionsavgifter bör övervägas i fler fall

Arbetslivskriminella förfaranden bör leda till kännbara sanktioner. Samtidigt behöver det göras noggranna överväganden när det övervägs att införa nya verktyg för myndigheterna. Det viktiga är att myndigheterna har rätt verktyg, inte att de har många verktyg. Det är också avgörande att myndigheterna har goda förutsättningar att använda de verktyg de har, något som kan kräva utbildning, prioritering och resurssättning.

När det gäller att komma till rätta med arbetslivskriminalitet kan det vara lämpligt att upprepade överträdelser leder till mer kännbara sanktioner än en enstaka överträdelse. En faktor som utmärker de aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet är att de systematiskt bryter mot regelverken. Det kan därför generellt sett vara lämpligt att låta sanktioner inom området arbetslivskriminalitet vara progressiva, det vill säga bli mer kännbara vid upprepade överträdelser.

Det framstår också som rimligt att i större utsträckning än vad som är brukligt i dag indexera sanktionsavgifter, lämpligen i förhållande till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Det kan annars finnas en risk att sanktionsavgiftens avskräckande effekt urholkas över tid.

En justering av sanktionsavgiften vid utstationering

Delegationen föreslår att sanktionsavgiften vid överträdelse av bestämmelserna vid utstationering ska höjas från nuvarande 20 000 kronor samt vara olika beroende på vilken typ av överträdelse det handlar om. Förslaget innebär att sanktionsavgiften ska vara ett prisbasbelopp vid överträdelse av utstationerande arbetsgivares anmälningsskyldighet och skyldighet att lämna dokumentation samt av tjänstemottagares underrättelseskyldighet. Vid överträdelse av bestämmelserna om vilka uppgifter en anmälan om utstationering, en anmälan om kontaktperson eller en underrättelse om utebliven dokumentation ska innehålla föreslås sanktionsavgiften vara ett halvt prisbasbelopp. Om den avgiftsskyldige inom ett år på nytt gör sig skyldig till en överträdelse föreslås avgiften för den nya överträdelsen vara dubbelt så stor. Max-

beloppet som kan dömas ut höjs från 100 000 till 200 000 kronor. De författningsförslag som delegationen lämnar träffar inte utstationering av förare inom vägtrafikområdet, för vilka det gäller särskilda bestämmelser.

Stärkt skydd för välfärdssystemen

Flera arbetslivskriminella upplägg rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Arbetet mot utnyttjande av välfärdssystemen har intensifierats men mer behöver göras.

Delegationen gör bedömningen att det finns stora möjligheter att minska missbruket av subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen bör i sitt kontrollarbete prioritera systematiska överträdelser. Ökade kontrollresurser skulle vara samhällsekonomiskt lönsamma. Regeringen bör säkerställa att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag är så stort att kontrollerna kan öka. Regeringen bör göra en översyn av nystartsjobbens utformning. Regeringen bör även överväga att begränsa antalet subventionerade anställningar per arbetsgivare.

Skatt och sociala avgifter

I betänkandet redogörs för delegationens syn på flera frågor med koppling till skatt och sociala avgifter utifrån ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. Delegationen konstaterar bland annat att den väldokumenterade problematiken kring falska och felaktiga så kallade A1-intyg om socialförsäkringstillhörighet lämpligen bör hanteras genom förbättrade förutsättningar för kontroll av regelefterlevnad. Åtgärder med den inriktningen vidtas och övervägs för närvarande hos Försäkringskassan och inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Det förekommer att utländska företag underlåter att anmäla till Skatteverket att verksamheten bedrivs från ett fast driftställe i Sverige. Det kan få konsekvenser för om företagets och företagets anställdas inkomster ska beskattas i Sverige eller inte. Delegationen anser att Skatteverkets tillsyn över skattelagstiftningens reglering om fast driftställe bör intensifieras.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet

Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan handla om tillståndskrav för att få driva näringsverksamhet eller andra bestämmelser som kan motverka att bolag används som brottsverktyg.

Enligt delegationens mening kan särskilt näringsförbud vara ett effektivt verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet. Näringsförbud kan meddelas på grund av brott, i samband med konkurs, på grund av underlåtenhet att betala skatt, tull eller vissa avgifter och vid överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser. Enligt delegationen bör det utredas om näringsförbud ska kunna meddelas även på grund av andra regelöverträdelser jämfört med vad som gäller i dag.

Näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet

En analys av sex näringsgrenar

I betänkandet analyserar delegationen arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar, som bedöms vara riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Det handlar om näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och säsongsanställningar inom delar av de gröna näringarna. Delegationen beskriver i betänkandet vilka arbetslivskriminella upplägg som utmärker respektive näringsgren och hur kopplingarna till den organiserade brottsligheten ser ut i respektive näringsgren. Det ska understrykas att det givetvis kan förekomma problem med arbetslivskriminalitet även i andra näringsgrenar.

I stor utsträckning är problemen desamma i de analyserade näringsgrenarna

Av beskrivningarna av arbetslivskriminella upplägg i de olika näringsgrenarna framkommer tydligt att problemen i stor utsträckning är desamma i de analyserade näringsgrenarna. Som exempel kan nämnas att arbetsgivare utnyttjar arbetskraft genom att bryta mot lagar och avtal i arbetslivet för att minska sina kostnader och vinna konkurrensfördelar. Det kan handla om överträdelser av regler om arbetstid, arbetsmiljö och semester samt om människohandel och människo-

exploatering. I samtliga analyserade näringsgrenar förekommer också skatteundandragande och utnyttjande av välfärdssystemen.

Det finns också vissa upplägg och förfaranden som är specifika för en viss bransch. Inom exempelvis transportbranschen kan det vara en del i arbetslivskriminella upplägg att verksamhetsutövare sätter i system att bryta mot bland annat bestämmelser om kör- och vilotider, vägarbetstid eller hastighetsbegränsningar eller att pressa förare att bryta mot dem i syfte att öka verksamhetens intäkter eller minska dess kostnader. Något som är utmärkande särskilt för byggbranschen är att utländska företag underlåter att anmäla till Skatteverket att verksamheten i Sverige bedrivs från ett fast driftställe, något som kan innebära att det allmänna undandras skatt och att seriösa företag utsätts för osund konkurrens. Ett annat problem som särskilt brukar lyftas fram beträffande byggbranschen är att kravet på arbetstillstånd enligt den svenska utlänningslagstiftningen kringgås genom att företag från andra länder inom EES-området eller Schweiz utstationerar tredjelandsmedborgare för att arbeta i svenska byggentreprenader.

I vissa av branscherna är det vanligt att det allmänna är beställare av en tjänst, vilket innebär att det finns hög risk för att offentliga medel går till arbetslivskriminella aktörer.

Behov av branschspecifika åtgärder

Även om problemen i stor utsträckning är desamma inom de näringsgrenar som delegationen har analyserat, finns behov av vissa branschspecifika åtgärder.

Ett beställaransvar i bärbranschen

Enligt delegationen bör ett särskilt beställaransvar för lön i bärbranschen övervägas. Beställaransvaret skulle kunna ta sin utgångspunkt i utformningen av lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar. Ett sådant ansvar skulle kunna vara verkningsfullt mot problemen inom bärbranschen med att bärplockare inte får de löner som de har blivit lovade.

Åtgärder kopplade till transportbranschen

Delegationen undersöker i betänkandet tillämpningen av vissa bestämmelser inom transportområdet. Delegationen anser att regeringen inom en treårsperiod bör göra en utvärdering av genomförandet av EU:s så kallade mobilitetspaket. En sådan utvärdering bör omfatta bland annat bestämmelserna om krav för bedrivande av yrkesmässig trafik och sanktionsavgifterna vid utstationering av förare. Regeringen bör vidare ge Transportstyrelsen i uppdrag att analysera för- och nackdelar med att Sverige skulle använda sig av den möjlighet som finns i EU-rätten att besluta om minskning av antalet företag eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av en konsult och, om myndigheten anser att fördelarna överväger, lämna förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut. Delegationen anser också att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av beställaransvaret vid utstationering av förare.

Arbetslivskriminalitet inom reglerade yrken

En analys av fyra reglerade yrken

I betänkandet analyserar delegationen fyra reglerade yrken där det bedöms föreligga en särskild risk för skadeverkningar i samhället då yrkesutövare möjliggör arbetslivskriminella upplägg, det vill säga missbrukar sin yrkestitel till förmån för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Delegationen har valt att närmare behandla följande yrken: advokat, auktoriserad revisor, fastighetsmäklare och läkare. I betänkandet beskrivs hur förutsättningarna för att få utöva dessa yrken regleras i svensk rätt, hur tillsynen över yrkena bedrivs, hur kopplingen till arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet ser ut samt skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Analysen visar exempelvis att advokater, auktoriserade revisorer och fastighetsmäklare kan fungera som möjliggörare vid bland annat penningtvätt. När det gäller läkare och arbetslivskriminalitet handlar det bland annat om att de felaktigt utfärdar sjukintyg som är en förutsättning för att få stöd från det allmänna.

Behov av ytterligare åtgärder

Ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Mäklare kan agera möjliggörare för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet, bland annat vid penningtvätt. Det har framkommit att det finns stora kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen vad gäller penningtvättsregelverkets syfte och systematik. Delegationen föreslår därför att det införs ett krav på att fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning och att Fastighetsmäklarinspektionen ska få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning.

Tillsynen av advokater

I fråga om tillsynen av advokatkåren anser delegationen att det är positivt att Advokatsamfundet sedan en tid tillbaka tillämpar en utökad proaktiv tillsyn av advokater. Det kan dock enligt delegationens mening finnas skäl för Advokatsamfundet att vidta ytterligare åtgärder i syfte att effektivisera tillsynen. Vidare bör regeringen överväga att höja den maximala straffavgift som Advokatsamfundets disciplinnämnd kan besluta om.

En översyn för att möjliggöra bättre vandelsprövningar

Flera yrkeskategorier kan användas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. De lämplighetskrav som ställs för att få utöva vissa yrken, exempelvis advokat, revisor, fastighetsmäklare och läkare, har därför stor betydelse. Vid vandelsprövningar kan det finnas behov att ta del av utdrag ur belastningsregistret. Det har från vissa tillsynsmyndigheter framförts behov av att få kännedom om ytterligare typer av brottslighet. Det finns enligt delegationens mening anledning att ta ett helhetsgrepp om vilka uppgifter om brott de olika tillsynsorganen ska få ta del av där man vid bedömningen inte enbart tar hänsyn till intresset att motverka arbetslivskriminalitet. Förordningen (1999:1134) om belastningsregister bör därför ses över när det gäller möjligheten för tillsynsorgan att ta del av utdrag ur belastningsregistret.

Kopplingar mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet

I betänkandet beskriver delegationen kopplingarna mellan arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin. Aktörerna inom den organiserade brottsligheten är multikriminella och opererar både nationellt och globalt. Arbetslivskriminalitet är en viktig födkrok för dessa aktörer. Det handlar framför allt om att utländska arbetstagare inom arbetskraftsintensiva branscher utnyttjas. Stora löneskillnader, skillnader i sociala trygghetssystem och den fria rörligheten inom Schengenområdet har bidragit till förekomsten av den här typen av arbetskraftsexploatering. Behovet att tvätta pengar förenar de aktörer inom den organiserade brottsligheten som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Det finns belägg för att det finns en omfattande infrastruktur av bolag med olika roller i penningtvätten. De bolag som vill tvätta pengar verkar i byggsektorn, men även inom andra branscher.

Hur ska arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivas långsiktigt?

Delegationen har i uppdrag att ta ställning till hur det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt. Några bedömningar om detta redovisas i korthet nedan. En viktig slutsats är att om Sverige ska nå framgång i arbetet mot arbetslivskriminalitet krävs ett långsiktigt arbete av ett brett spektrum av samhällsaktörer.

Stärkt förmåga att utvärdera och analysera effekter av den breda kriminalpolitiken

Förmågan att utvärdera och analysera den samhällsekonomiska effektiviteten i brottsbekämpningen behöver stärkas. Det kan ske genom att utveckla Brottsförebyggande rådets uppdrag.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Behov av forskning och kunskapshöjande insatser

Behovet av kunskapshöjande insatser är fortsatt stort. De resurser som läggs på forskning och kunskapshöjande åtgärder på detta område framstår i en internationell kontext som mycket små. Till viss del kan behovet fyllas genom myndigheterna i samverkan mot arbetslivskriminalitet men regeringen bör överväga ytterligare åtgärder.

Inrätta en samordningsfunktion i Regeringskansliet

Regeringens styrning av samverkan mot arbetslivskriminalitet behöver bli mer samordnad. En särskild samordningsfunktion bör inrättas i Regeringskansliet. En sådan kan även bidra till bättre resultat i samhällets insatser mot arbetskraftsexploatering.

En annan myndighet bör vara rapportör för människohandel

Polismyndigheten är i dag nationell rapportör för människohandel. En myndighet bör inte utvärdera sin egen prestation. Funktionen bör därför flyttas till en myndighet som inte arbetar operativt med människohandel, till exempel Institutet för mänskliga rättigheter.

Myndigheter och andra aktörer som kan bidra mer

Transportstyrelsen behöver få en större roll om arbetet mot arbetslivskriminalitet i transportbranschen ska bli mer effektivt. Med mer resurser skulle Upphandlingsmyndigheten kunna ge bättre hjälp till kommuner och regioner att undvika oseriösa företag vid offentliga upphandlingar. Även länsstyrelserna borde kunna bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet utifrån bland annat uppdraget att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet.

Kvarstående uppdrag till de samverkande myndigheterna

Vissa regeringsuppdrag till de samverkande myndigheterna kan inte anses vara fullgjorda. Behovet av information om rättigheter, skyldigheter och stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för arbetslivskriminalitet kvarstår. Samarbetet behöver utvecklas för att slå hårdare mot arbetskraftsexploatering.

Rapport kan få nyckelroll

En återkommande rapport från de samverkande myndigheterna skulle kunna bidra till att höja kunskapen om arbetslivskriminalitet. I rapporten bör det redogöras för förändringar i upplägg, påverkade branscher och effektiva motåtgärder i Sverige och internationellt. I rapporten bör det även redogöras för behov av ytterligare åtgärder när det gäller exempelvis lagstiftning.

Utveckla samarbetet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter

Förutsättningarna för samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter är goda. Samrådet bör utvidgas till åtminstone alla de branscher som analyseras i detta betänkande.

Involvera kommuner och regioner i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Kommuner och regioner spelar en viktig roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet som tillsynsmyndigheter och upphandlande organisationer. Informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter har lagliga begränsningar. Men även av andra skäl har samverkan ännu inte hittat fullt ut fungerande former.

Summary

Remit and methodology

The Delegation's remit included analysing specific work-related crime schemes and their links to organised crime in certain industries, as well as inquiring into a selection of regulated professions where work-related crime is deemed to pose a particularly high risk to the community. This included proposing effective measures and more appropriate tools for combating work-related crime. The Delegation was also tasked with identifying additional relevant actors in this work and the conditions needed for long-term cooperation with the social partners, as well as considering how the work done by the Delegation could continue within the context of existing government agency structures.

Work-related crime affects many areas of society and often comprises complex schemes. Society's efforts to combat work-related crime therefore need to be targeted broadly and multiple actors need to participate in this work. When the Delegation began its work in September 2021, the term 'work-related crime' was a relatively new one. Today, a large number of actors are active in this space, and there are many current initiatives that have the potential to lead to improvements in society's capacity to combat work-related crime. Therefore, in some areas there is no reason for the Delegation to delve deeper into the question of whether or not further measures are needed. In a number of areas, however, the Delegation has identified gaps and the need for further measures.

Because work-related crime spans many sectors of society, this report from the Delegation deals with a large number of questions and areas of law. In some of these areas, the Delegation makes proposals for new legislation or amendments to existing legislation. In other areas, the Delegation has made assessments, for example on

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

the need to review the current regulatory framework. This summary sets out primarily the Delegation's own proposals for measures but also includes some of the assessments that the Delegation sees as particularly pressing to highlight.

Measures to combat work-related crime

During the Delegation's work, it has become clear that the problems in the different at-risk industries to a large extent are the same. This means that effective measures should target the irregularities in multiple industries. Many of the Delegation's assessments and proposals are generalised in the sense that they would have an impact on multiple industries, while some of the proposals and assessments specifically target a particular industry or profession. In addition to new measures and tools, for the work to combat work-related crime to be effective, the following are needed:

- clear, long-term steering from both the Swedish Government and the cooperating government agencies;
- that the work to combat work-related crime is adequately resourced;
- that the existing tools are actually used;
- that the government agencies and other relevant actors cooperate and can share information in a way that is suitable for the purpose;
- that knowledge about work-related crime continues to grow;
- access to relevant and reliable statistics from the affected government agencies;
- monitoring of work-related crime in Sweden; and
- evaluation of the measures taken to assess their effectiveness and as a basis for proposing further measures.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Measures to combat the exploitation of workers

The Delegation has considered several measures

Central to work-related crime is employers who violate Sweden's labour law regulatory framework and apply terms and conditions of employment that result in unfair competitive advantages in relation to honest companies. The Delegation assesses that there is reason to consider taking measures whose purpose is to strengthen the Swedish model. A key aspect of the Swedish model is that it is primarily the social partners, through collective agreements, who regulate the terms and conditions to be applied for the work in question. The report discusses a number of conceivable measures of this kind.

The Delegation is of the view that Sweden's criminal law protection against labour exploitation should be reviewed and that such a review should also cover the penalty provisions for trafficking in human beings and human exploitation. In view of the fact that the question of a new penal provision regarding exploitation of foreign workers is currently being prepared within the Government Offices, the Delegation does not see it as meaningful to present its own proposals in this area.

In this report, the Delegation considers whether regulation equivalent to Norway's provisions governing wage theft should be introduced in Sweden. Under these provisions, not paying wages to which an employee is entitled is punishable in certain circumstances. The Delegation assesses that there are strong reasons against introducing equivalent regulation in Sweden. On the other hand, the Delegation is of the view that there is reason to consider introducing a prohibition on practices whereby paid wages are unduly returned to the employer. The report discusses some key reference points for how such regulation could be designed.

The report also discusses some possible measures linked to the terms and conditions for posted workers in particular in Sweden. The questions discussed are whether employer breaches of a collective agreement that regulates posted workers' terms and conditions of employment should motivate the introduction of special damages rules; and whether posted workers should always be able to invoke the terms and conditions of employment in collective agreements for posted workers. The report also discusses whether it is possible and appropriate to take measures to prevent evasion of the require-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ments in Sweden's aliens legislation that concern work permits when third-country nationals are posted in Sweden by employers exploiting free movement for services within the EU. In these areas too, it has been deemed not possible or not appropriate to submit legislative proposals.

A package of measures to strengthen the Swedish model

Foreign workers are a special risk group

In previous reports, the Delegation has noted that foreign employees working in Sweden without the necessary permits – often referred to as undocumented or irregular migrants – are among the groups that are most at risk of being exploited in the workplace. The Act (2013:644) on entitlement to pay and other remuneration for work done by an illegally staying alien, hereinafter referred to as the 2013 Act, aims to give this category of worker a certain level of protection. However, the 2013 Act has not been applied to any great extent. This is largely due to the fact that it is more difficult for the category of worker covered by the 2013 Act than other workers to assert their rights, and in addition they are often forced to leave the country immediately after it is discovered that they have been staying in Sweden illegally.

Foreign employees who have a permit for work in Sweden are also at greater risk than others of becoming victims of work-related crime. Through various schemes, dishonest companies can apply terms and conditions governing their wages and other payments of compensation that are below those that have formed the basis for granting their work permits. This effectively circumvents the regulations which are intended to ensure that foreign workers who need a work permit to work in Sweden have a certain level of pay and other terms and conditions of employment. In the opinion of the Delegation, there is reason to take this type of circumvention as seriously as when a company hires foreign workers who do not have the necessary residence and work permits at all.

In light of this, the Delegation proposes a package of measures that the Delegation believes can strengthen the Swedish model with the aim of preventing the exploitation of workers and the distortion of competition.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

A new Act on wages and other remuneration for workers with work permits

The Delegation proposes a new Act on wages and other remuneration for work done by a foreign employee with a work permit. It is proposed that this Act would be applicable in disputes over wages or other remuneration between an employer and an alien who is or has been their employee, and who has, or has had, a work permit that was based on a certain level of pay conditions among other things. In such disputes, the wages, other remuneration and rate of employment for the position will be deemed to correspond to those in the employment contract that formed the basis for the Swedish Migration Agency's decision to grant the work permit. If, after the work permit was granted, the employer informs the Migration Agency that the terms and conditions of employment have changed, for the period thereafter the wages, other payments of compensation and rate of employment will instead be presumed to correspond to the amended conditions. It is proposed that the employee may rebut this presumption under the Act, but not the employer.

If there is a dispute between the employer and the alien concerning in which period the work was done, under the proposal the period is deemed to be three months. In such as case, it is proposed that both the employee and employer may rebut the presumption.

An administrative fine linked to the requirements in the aliens legislation on certain terms and conditions of employment

The Delegation proposes that the Swedish Migration Agency may impose an administrative fine on an employer in cases where the Agency has made a decision to revoke or not extend a work permit. The administrative fine may be levied only when the decision to revoke or not extend the work permit was based on the employer not having applied, at a minimum, the terms and conditions of employment that formed the basis for granting the permit. In order for an administrative fine to be imposed, the decision to revoke or not extend the work permit must have gained legal force.

According to the proposal, no administrative fine would be imposed if the employer, in compliance with an order issued by the Swedish Migration Agency in connection with granting the work

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

permit, has notified the Agency of the deterioration in the terms and conditions of employment. Neither would an administrative fine be imposed if, during the period of validity of the work permit, the employer has reported the deterioration in the terms and conditions without first having received an order from the Swedish Migration Agency to submit information on the terms and conditions being applied.

It is proposed that the administrative fine be the price base amount that applied at the time of the Migration Agency's decision to revoke or not extend the work permit. If the poorer terms and conditions of employment have been applied for a period longer than three months, it is proposed that the administrative fine be doubled.

Strengthening opportunities for irregular migrants to get their due wages

With the aim to strengthen the impact of the 2013 Act, it is proposed that the Equity Ombudsman (EO) at the Labour Court may institute a claim on behalf of persons who invoke a right to wages and other payments of compensation under the Act. It is proposed that the power of the EO to institute such a claim is subsidiary in relation to trade unions. This power should not apply when a trade union institutes a claim on behalf of the alien under Chapter 4, Section 5 of the Act (1974:371) on the judicial process in labour disputes, or acts as the legal representative of the migrant.

The Delegation also proposes an option for trade unions to receive a special government grant to help irregular migrants to claim their rights under the 2013 Act. It is proposed that the Swedish Work Environment Authority be given the task of examining applications for such grants.

Temporary residence permits to assert their rights

The Delegation proposes that, following their own application, a foreign worker may be granted a temporary residence permit in cases where they are represented by the EO or a trade union on a matter covered by the 2013 Act. Similarly, it is proposed that a foreign worker who has instituted a claim under the proposed new Act on wages

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

and other remuneration for work done by a foreign worker with a work permit may be granted a temporary residence permit.

Government grants to organisations that help victims of human trafficking

The process for supporting and protecting victims of labour exploitation has major shortcomings. Civil society organisations can apply for government grants from the Swedish Gender Equality Agency. However, only organisations working to combat human trafficking for the purposes of sexual exploitation can apply for the central government grant. The Delegation proposes an ordinance amendment which would mean that the central government grant can target work to combat human trafficking for all purposes.

Better information on companies available to private actors

The Delegation has repeatedly pointed out that expanded possibilities for government agencies to share information is crucial in the work to combat work-related crime. It is positive that a number of such measures have been taken. However, private actors' access to information on companies also needs to be improved.

Verifications carried out by private actors are very important for the work to combat work-related crime. This concerns what data companies need when evaluating their potential or existing contractors and subcontractors. It also affects labour market organisations that need the data in their work to combat work-related crime. Even a private individual who wants to purchase a service could have a strong interest in not hiring a dishonest contractor.

It is essential that this data can be collected in an effective and appropriate way. It has been argued that it is currently complicated and sometimes impossible for a purchaser to verify contractors.

In its report, the Delegation makes assessments that there is reason to review whether information currently classified as secret could be disclosed to a greater extent to private individuals, and whether this data should be disclosed electronically to a greater extent than is possible today.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

The Delegation proposes a new ordinance regulating a function for the collection of data on companies. The proposal would entail the Swedish Companies Registration Office providing a function for the coordinated records checks of companies. This function should be accessible to private actors who wish to verify certain public data on companies.

Administrative fines are an important tool

Progressive and indexed administrative fines considered in more cases

Work-related criminal practices should lead to substantial penalties. At the same time, careful consideration needs to be given to introducing new tools for government agencies. The important thing is that government agencies have the right tools, not that they have many tools. It is also crucial that government agencies have good conditions for using the tools they have, which may require training, prioritisation and resourcing.

When it comes to tackling work-related crime effectively, it may be appropriate for repeated non-compliances to lead to stiffer penalties than an isolated non-compliance. One factor that distinguishes actors who engage in work-related crime is that they systematically violate the regulations. It may therefore be appropriate to let penalties in the area of work-related crime in general to be progressive, that is, to be stiffer with repeated non-compliances.

It also seems reasonable that these administrative fines should be indexed to a greater extent than is customary today, which is best done in relation to the price base amount under the Social Insurance Code. There may otherwise be a risk that the deterrent effect of the administrative fine will be eroded over time.

Posting of workers administrative fine should be adjusted

The Delegation proposes that the administrative fine for non-compliance with the provisions governing posting of workers should be increased from the current SEK 20 000 and be different depending on the type of non-compliance. This proposal means that the admini-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

strative fine should be one price base amount for non-compliance with the posting employer's reporting obligation and obligation to submit documentation, and of the duty of notification of recipients of the services. For non-compliance with the provisions concerning the information to be included in a posting of workers notification, submission of the name of a contact person, or notification of absent documentation, it is proposed that the administrative fine be half of one price base amount. If, within one year, the person liable for the fine commits another non-compliance, it is proposed that the fine for the new non-compliance is twice as high. The maximum fine amount that can be imposed is increased from SEK 100 000 to SEK 200 000. The legislative proposals submitted by the Delegation do not relate to the posting of drivers in the road transport sector, to whom special provisions apply.

Strengthened protection for Sweden's welfare systems

Many work-related crime schemes abuse our welfare systems and other related taxpayer-funded or taxpayer-subsidised systems. Work to combat the exploitation of Sweden's welfare systems has intensified, but more needs to be done.

The Delegation makes the assessment that there is great potential to reduce the abuse of subsidised employment. The Swedish Public Employment Service should prioritise identifying systematic violations in its inspections. More resources for inspections would be socio-economically profitable. The Government should ensure that the Public Employment Service's appropriation for administrative activities is sufficiently large that these inspections can increase. The Government should review the design of so called new start jobs. The Government should also consider limiting the number of subsidised jobs per employer.

Tax and social security contributions

The report presents the Delegation's view on a number of questions related to tax and social security contributions from a work-related crime perspective. Among other things, the Delegation notes that the well-documented problem of false and inaccurate A1 certifica-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tes – which are intended to show which EU/EEA country's social security system a person belongs to – would be better managed by improving the conditions for monitoring compliance with the rules. Measures with this focus are currently being taken and are under consideration by the Swedish Social Insurance Agency, and within the context of the joint government agency work to combat work-related crime.

There are instances of foreign companies failing to notify the Swedish Tax Agency that their operations are conducted from a permanent place of business in Sweden. This can affect whether the company's income, and the incomes of its employees, should be taxed in Sweden or not. The Delegation is of the opinion that the Tax Agency's supervision of compliance with the provisions on permanent place of business in the tax legislation should be intensified.

Measures related to running a business

Measures related to running a business can be effective in the work to combat work-related crime. This may include requiring a permit to run a business or other provisions that can prevent companies from being used as instruments of crime.

In the opinion of the Delegation, a special trading prohibition can be an effective instrument in combating work-related crime. A trading prohibition can be imposed on the grounds of criminal offences; in connection with bankruptcy; on the grounds of failure to pay taxes, customs duties or certain charges; and in the case of non-compliance of certain competition rules. According to the Delegation, whether a trading prohibition could also be imposed on the grounds of other non-compliances with the rules should also be investigated.

Industries with a high risk of work-related crime

Analysis of six industries

In its report, the Delegation analyses the work-related crime schemes in certain industries that are considered to be high risk for work-related crime. These are the construction, restaurant, transport, personal

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

care, and cleaning industries, as well as seasonal jobs in green industries. In its report, the Delegation describes the different types of work-related crime schemes that feature in each industry, as well as what links there are to organised crime in each industry. It should be stressed that there may of course be problems with work-related crime in other industries as well.

The problems are largely the same in the analysed industries

The descriptions of work-related crime schemes in different industries clearly show that the problems are largely the same in the analysed industries. For example, employers exploit workers by breaking laws and breaching collective agreements in the workplace to reduce their costs and gain competitive advantages. These can include non-compliance with the rules governing working hours and the work environment and annual leave, as well as human trafficking and human exploitation. Tax evasion and abuse of welfare systems occurred in all the industries analysed.

There are also certain schemes and practices that are specific to a particular industry. In the transport industry, for example, a work-related crime scheme can involve operators putting in place systems that violate the provisions governing driving and rest periods, working hours on the road, exceeding the speed limit, or putting pressure on drivers to violate these provisions in order to increase the business's revenue or reduce its costs. The construction industry is particularly prone to foreign companies failing to notify the Swedish Tax Agency that their operations in Sweden are run from a permanent place of business, which may mean that the public purse is deprived of tax revenue and honest companies are exposed to unfair competition. Another problem that is often highlighted in the construction industry in particular is the requirement for work permits under Sweden's aliens legislation being circumvented by companies from other countries in the EEA or Switzerland posting third-country nationals to work in Swedish works contracts.

Some of these industries commonly occur in public procurement, which means that there is a high risk that public funds could go to work-related criminal actors.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Need for industry-specific measures

Although the problems are largely the same in the industries analysed by the Delegation, certain industry-specific measures are needed.

Contractor liability in the berry industry

According to the Delegation, a special contractor liability for wages in the berry industry should be considered. The contractor liability could be based on the design of the Act on contractor liability for wage claims (2018:1472). Having such a liability in force could be effective in tackling problems in the berry industry where berry pickers do not receive the wages they were promised.

Measures related to the transport industry

In its report, the Delegation investigates the application of certain provisions in the transport industry. The Delegation proposes that, within a three-year period, the Government should carry out an evaluation of the provisions implementing the Mobility Package, including the provisions governing the requirements for engaging in commercial transport, and the administrative fines when posting drivers. The Delegation also comes to the conclusion that the Government should task the Swedish Transport Agency with analysing the pros and cons of Sweden utilising the power in EU law to decide on a reduction in the number of companies, or the maximum number of vehicles in the fleet, that may be driven by hired personnel and, if the Agency deems that the advantages outweigh the disadvantages, to submit proposals on the design of such regulation. The Delegation is also of the opinion that the Government should appoint a commission of inquiry tasked with reviewing the contractor liability in the posting of drivers.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Work-related crime in regulated professions

An analysis of four regulated professions

In its report, the Delegation analyses four regulated professions where there is considered to be a particular risk of damage to the community when professionals in these occupations enable work-related crime schemes, that is, when they abuse their professional title for the benefit of actors engaged in work-related crime. The Delegation has chosen to look into the following professions in more detail: lawyers, authorised public accountants, real estate agents, and physicians (medical doctors). The report describes how the conditions for exercising each of these professions are regulated in Swedish law, how supervision of these professions is performed, what the links are to work-related crime and organised crime, and the damage and negative socio-economic consequences when these professionals abuse their professional titles to benefit criminals. The analysis shows, for example, that lawyers, authorised public accountants, and real estate agents can function as enablers of money laundering. Concerning physicians and work-related crime, it can involve a physician fraudulently issuing a medical certificate that is a prerequisite for receiving public assistance.

Needs for further measures

A further training requirement for real estate agents

Real estate agents can act as enablers for actors engaged in work-related crime, such as in money laundering. It has emerged that there are major knowledge gaps in real estate agencies regarding the purpose and systematic approach of Sweden's money laundering regulations. The Delegation therefore proposes that a requirement be introduced for real estate agents to undergo further training, and that the Swedish Estate Agents Inspectorate (FMI) should be permitted to issue regulations on the content and scope of such further training.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Supervision of lawyers

As regards the supervision of the legal profession, the Delegation sees it as positive that the Swedish Bar Association has decided to expand its proactive supervision of lawyers. However, the Delegation argues that the Bar Association should consider further measures to strengthen this supervision. Furthermore, the Government should consider raising the maximum penalty that the Disciplinary Board of the Bar Association can impose.

A review of the Ordinance on criminal records

A number of professional categories can be used as enablers of work-related crime. The suitability requirements imposed for exercising certain professions such as for lawyers, authorised public accountants, real estate agents, and physicians, are therefore very important. In these conduct verifications, it may be necessary to obtain extracts from criminal records. Some supervisory authorities have expressed a need to be informed about additional types of crime. In the opinion of the Delegation, there is reason to take an overarching approach to the offences that the various supervisory bodies should be informed about, where the assessment does not just take into account the interest of combating work-related crime. The Ordinance on criminal records (1999:1134) should therefore be reviewed with regard to giving supervisory bodies the power to see extracts from criminal records.

Links between work-related crime and organised crime

In its report, the Delegation describes the links between work-related crime and organised crime, and how work-related crime helps to finance the criminal economy. Organised crime actors are versatile in terms of the offences they commit, and operate both nationally and globally. Work-related crime is an important means of support for these actors. It mainly concerns the exploitation of foreign workers in labour-intensive sectors. Large pay gaps, differences in social security systems and the free movement of people within the Schengen area have contributed to the prevalence of this type of labour exploita-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tion. The need to launder money connects actors engaged in organised crime with those who engage in work-related crime. There is evidence of an extensive infrastructure of companies with various roles in money laundering. The companies that want to launder money operate in the construction sector, but also in other industries.

How should work to combat work-related crime be done long term?

Part of the Delegation's remit is to consider how the work it has done can continue long term. Some assessments regarding this are presented below. An important conclusion is that if Sweden is to succeed in its efforts to combat work-related crime, long-term efforts by a broad range of societal stakeholders is required.

Strengthened capacity to evaluate and analyse the effects of crime policy in general

The capacity to evaluate and analyse the socio-economic effectiveness of law enforcement needs to be strengthened. This can be done by expanding the remit of the Swedish National Council for Crime Prevention.

Need for research and knowledge enhancement efforts

The need for knowledge enhancement efforts remains high. In an international context, in Sweden the resources devoted to research and knowledge enhancement measures in this area appear to be very small. To some extent, this need can be met through cooperation between government agencies, but the Government should consider additional measures.

Set up a coordination function in the Government Offices

The Government's steering of cooperation to combat work-related crime needs to be better coordinated. A special coordination function should be set up in the Government Offices. This function could

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

also help improve the results of society's efforts to combat labour exploitation.

Another government agency should be the rapporteur for human trafficking

The Swedish Police Authority is currently the national rapporteur for human trafficking. A government agency should not be evaluating its own performance. This function should therefore be moved to a government agency that does not work operationally with human trafficking, such as the Swedish Institute for Human Rights.

Government agencies and other actors that can contribute more

The Swedish Transport Agency needs a greater role if the work to combat work-related crime in the transport industry is to become more effective. With more resources, the National Agency for Public Procurement could provide better assistance to municipalities and regions in how to avoid dishonest companies in public procurement. The county administrative boards should also be able to contribute more to the work against work-related crime, based on, among other things, their mandate to support regional coordination of crime prevention efforts.

Remaining tasks to the cooperating government agencies

Some of the tasks assigned by the Government to the cooperating government agencies cannot be considered completed. The need remains for information to be provided to workers who are at risk of being victims of work-related crime about their rights, obligations and support opportunities. The government agency cooperation needs to be developed so that it has a greater effect on combating labour exploitation.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Reporting can play a key role

A recurring report from the cooperating government agencies could help raise awareness about work-related crime. The report should describe changes in work-related crime schemes, affected industries and effective countermeasures in Sweden and abroad. The report should also indicate the need for further measures, such as in legislation.

Develop cooperation between government agencies and the social partners

The conditions for cooperation between the cooperating government agencies and the social partners are good. The cooperation should be extended to at least all the sectors analysed in this report.

Involve municipalities and regions in the work to combat work related crime

Municipalities and regions play an important role in the work to combat work-related crime as supervisory authorities and procuring organisations. The sharing of information between central government and municipal government agencies has legal restrictions. But even in other ways, this cooperation has not yet achieved fully functional forms.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) för det arbete som fordran i tvisten avser.

2 § Ett avtalsvillkor som i jämförelse med denna lag är till nackdel för utlänningen är utan verkan mot honom eller henne.

Lön och annan ersättning

3 § Vid en tvist som avses i 1 § ska, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Har arbetsgivaren efter det att arbetstillståndet beviljades informerat Migrationsverket om att arbets- och anställningsvillkoren har ändrats ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i stället anses motsvara de ändrade villkoren.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Om inte arbetsgivaren eller arbetstagaren visar annat ska den period under vilken arbete har utförts anses vara 3 månader.

Rättegångsregler

4 § Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

Härigenom föreskrivs att 39 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
39 §[1]	
Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 37 §.	
Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. En avgift ska vara lägst 1 000 kronor och högst *100 000* kronor.	Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. En avgift ska vara lägst 1 000 kronor och högst *200 000* kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

[1] Senaste lydelse 2020:594.

1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 5 kap. 15 d § och 20 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 14 kap. 4 d § och 20 kap. 13 a–b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
15 d §[1]	
En utlänning med uppehållstillstånd enligt 15 § får, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen	
1. har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, och	
2. har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.	
	En utlänning som vistas här får, efter egen ansökan, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, också när utlänningen
	1. företräds av Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation i en fråga som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, eller
	2. har väckt talan enligt lagen (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

[1] Senaste lydelse 2013:646.

14 kap.

4 d §

Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift enligt 20 kap. 13 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

20 kap.

13 a §

Migrationsverket får ta ut en sanktionsavgift av en fysisk eller juridisk person som på en arbetstagare inte har tillämpat minst sådana villkor som krävs för att förutsättningarna i 6 kap. 2 § första stycket ska vara uppfyllda och det har lett till att arbetstagarens arbetstillstånd har återkallats enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 eller att en ansökan från arbetstagaren om förlängt arbetstillstånd har avslagits enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4.

Sanktionsavgift enligt första stycket får tas ut först när Migrationsverkets beslut om återkallelse eller att inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Sanktionsavgift enligt första stycket ska inte tas ut om den fysiska eller juridiska personen

1. i enlighet med ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen (2006:97) har anmält att något av de villkor som anges i 6 kap. 2 § första stycket 2 har ändrats till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för beslutet om utlänningens arbetstillstånd, eller

2. har lämnat uppgift om sådana förändringar av utlänningens villkor som avses i första punkten, utan att ha fått ett föreläggande enligt 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen.

13 b §

Sanktionsavgiften enligt 13 a § är det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när Migrationsverket fattade sitt beslut rörande utlänningens arbetstillstånd. Om det under en längre tid än tre månader har tillämpats sämre villkor än sådana som krävs för att förutsättningarna för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket ska vara uppfyllda är avgiften i stället två prisbasbelopp. Avgiften tillfaller staten.

Innan sanktionsavgift påförs ska den fysiska eller juridiska personen ges tillfälle att yttra sig.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det.

14 §

Den särskilda avgiften *skall* betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att domstolens beslut *vann* laga kraft. En upplysning om detta *skall* tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, *skall* dröjs-

Den särskilda avgiften *eller sanktionsavgiften ska* betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att domstolens *eller Migrationsverkets* beslut *fick* laga kraft. En upplysning om detta *ska* tas in i beslutet. Om avgiften inte

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

målsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift *skall* lämnas för indrivning.	betalas inom denna tid, *ska* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift *ska* lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet *vann* laga kraft.	Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet *fick* laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
	I en tvist om lön eller annan ersättning enligt denna lag får Diskrimineringsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare. Talan förs vid Arbetsdomstolen.
	När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, eller när en arbetstagarorganisation företräder den enskilde som ombud, får dock Diskrimineringsombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.
	Talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i lagen om rättegången i arbetstvister om den enskildes ställning i rättegången ska tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.5 Förslag till förordning (2026:000) om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller bestämmelser om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar att göra sin rätt gällande enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Syftet med statsbidraget är att främja att arbetstagarorganisationer bistår sådana utlänningar som avses i första stycket med att få den lön och annan ersättning som de har rätt till.

2 § Bidrag enligt förordningen får endast lämnas i enlighet med de villkor som anges i kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

De uppgifter som en medlemsstat har enligt artiklarna 6.4 och 7.4 i kommissionens förordning (EU) 2023/2831 ska utföras av Arbetsmiljöverket.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar att göra sin rätt gällande enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

4 § Bidraget får motsvara högst 50 procent av arbetstagarorganisationens kostnader enligt 3 §.

5 § Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

Handläggning av ärenden

6 § Arbetsmiljöverket prövar frågor om och betalar ut statsbidrag enligt denna förordning.

7 § En arbetstagarorganisation får ansöka om bidrag en gång per år. Ansökan ska avse kostnader under det närmast föregående kalenderåret.

8 § Ansökan ska vara skriftlig och ha kommit in till Arbetsmiljöverket senast det datum som myndigheten bestämmer.

9 § I ansökan ska arbetstagarorganisationen redovisa

1. det arbete enligt 3 § som organisationen har utfört och de kostnader som organisationen har haft under det år som ansökan avser,
2. stöd av mindre betydelse som organisationen har tagit emot under den senaste treårsperioden, samt
3. stöd som organisationen tidigare har ansökt om eller beviljats och som avser samma stödberättigande kostnader som det stöd som omfattas av ansökan.

Redovisning

10 § Arbetsmiljöverket ska i sin årsredovisning redogöra för vilka som har fått bidrag och med vilka belopp.

Myndigheten ska senast den 1 juni varje år till regeringen lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och, om möjligt, ge en samlad bedömning av bidragets effekter i förhållande till dess syfte.

Återbetalning och återkrav

11 § En mottagare av bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp.

12 § Arbetsmiljöverket ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 11 §.

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Om det finns särskilda skäl för det, får Arbetsmiljöverket besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta.

Överklagande

13 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om återkrav enligt 12 § får dock inte överklagas.

Bemyndigande

14 § Arbetsmiljöverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.6 Förslag till förordning (2026:000) om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Förordningens tillämpningsområde

2 § Förordningen är tillämplig vid kontroll av aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag, kommanditbolag, ideella föreningar, stiftelser och enskilda näringsidkare.

Termer och uttryck

3 § I denna förordning avses med företag en fysisk eller juridisk person som bedriver näringsverksamhet.

Samordnad registerkontroll

4 § Bolagsverket ska tillhandahålla en teknisk plattform där enskilda kan begära att få ut uppgifter om företag (samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag).

5 § Bolagsverket ska på begäran av en enskild kontrollera

1. om det finns ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244),
2. om det till följd av utebliven betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter förekommer uppgift om skuld i den utsöknings- och indrivningsdatabas som förs enligt 2 kap. 1 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet,

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

3. förekomst i de insolvensregister över konkurser, företagsrekonstruktioner, skuldsaneringar och F-skuldsaneringar som förs enligt 13 § andra stycket lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning,

4. om det finns uppgift om likvidation i det aktiebolagsregister som förs enligt 27 kap. 1 § första stycket aktiebolagslagen (2005:551), det handelsregister som förs enligt 1 § handelsregisterlagen (1974:157), det föreningsregister som förs enligt 19 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar eller de stiftelseregister som förs enligt 10 kap. 1 § andra stycket stiftelselagen (1994:1220), och

5. förekomst i det register över näringsförbud som förs enligt 40 § lagen (2014:836) om näringsförbud, och

6. förekomst i det register som förs enligt 2 § 2 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

6 § Visar kontrollen enligt 5 § 1 eller 2 att skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter inte har fullgjorts ska även uppgiften om underskottets respektive skuldens storlek kontrolleras.

7 § Bolagsverket ska redogöra för resultatet av kontrollerna enligt 5 § 1–6 och 6 § till den som har begärt kontrollen.

Utlämnande av uppgifter

8 § Resultatet av en kontroll enligt 5 § 1–6 och 6 § får lämnas till en enskild elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

Överklagande

9 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Bolagsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet[1] ska införas en ny paragraf, 8 p §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 p § *På begäran av Bolagsverket ska uppgifter som är hänförliga till underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för kontroll enligt 5 eller 6 §§ förordningen (2026:000) om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.*

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

[1] Senaste lydelse av förordningens rubrik 2003:1023.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2023:43	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Bolagsverket ansvarar för	
1. registreringsärenden som gäller aktiebolag, filialer, europeiska ekonomiska intressegrupperingar, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, europabolag, europakooperativ och anknutna ombud enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,	
2. handels- och föreningsregisterärenden,	
3. bank- och försäkringsregisterärenden,	
4. ärenden enligt 1 § lagen (2008:1075) om inteckningsbrevsregister, och	
5. samordnad registerkontroll enligt 5 § förordningen (2025:xx) om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.	5. samordnad registerkontroll enligt 5 § förordningen (2025:xx) om samordnad registerkontroll i samband med upphandling *och enligt förordningen (2026:000) om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag*.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

[1] Senaste lydelse 2009:706.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen

Härigenom föreskrivs att 1 § i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen, föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård *och* lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.	Diskrimineringsombudsmannen har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen, föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl *och lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.*

Diskrimineringsombudsmannen ska, i relevanta delar, i sin årsredovisning redovisa resultatet av sin verksamhet fördelat på kvinnor och män.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

---

[1] Senaste lydelse 2022:1299.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare

Härigenom föreskrivs att 12 och 13 §§ förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §[1]	
Sanktionsavgiften enligt 37 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare är 20 000 kronor.	*En sanktionsavgift ska tas ut om* *1. en arbetsgivare överträder bestämmelserna i 8 § första stycket eller 9 §, eller* *2. en tjänstemottagare överträder bestämmelserna i 11 §.*
13 §[2]	
En sanktionsavgift enligt 12 § ska tas ut om *1. en arbetsgivare överträder bestämmelserna i 8 § första stycket eller 9 §, eller* *2. en tjänstemottagare överträder bestämmelserna i 11 §.*	*Sanktionsavgiften enligt 37 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare är* *1. ett prisbasbelopp vid överträdelse av vad som i den lagen anges i* *a) 29 § första stycket och 32 § första stycket om anmälningsskyldighet,* *b) 30 § om skyldighet att lämna dokumentation, och* *c) 31 § om underrättelseskyldighet, samt* *2. ett halvt prisbasbelopp vid överträdelse av bestämmelserna i 8 § första stycket, 9 § och 11 § denna förordning.* *Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde*

[1] Senaste lydelse 2020:600.
[2] Senaste lydelse 2020:600.

vid den tidpunkt då överträdelsen skedde.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inom ett år från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som ska vara dubbelt så stor som det belopp som anges i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.11 Förslag till förordning om ändring i fastighetsmäklarförordningen (2021:518)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsmäklarförordningen (2021:518)

dels att 38 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 25 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	25 a §
	En registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning i syfte att behålla de kunskaper och den förmåga att tillämpa kunskaperna som avses i 25 §.
38 §	
Fastighetsmäklarinspektionen får meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av den utbildning som anges i 25 §.	Fastighetsmäklarinspektionen får meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av den utbildning som anges i 25 § *och den fortbildning som anges i 25 a §.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för förebyggande arbete mot	
1. mäns våld mot kvinnor,	
2. våld i nära relationer,	
3. sexuellt våld,	
4. hedersrelaterat våld och förtryck, och	
5. prostitution och människohandel *för sexuella ändamål*.	5. prostitution och människohandel.
Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.	

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Delegationens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Delegationens uppdrag har styrts av kommittédirektiv som finns i bilaga 1, 2, 3, 4 och 5. Delegationen redovisar i slutbetänkandet arbetet med följande uppdrag i delegationens ursprungliga direktiv (*bilaga 1*) och tilläggsdirektiv (*bilaga 5*):

- Att analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar.
- Att utifrån ett, av delegationen avgränsat, urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår.
- Att föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.
- Att kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin och hur den organiserade brottsligheten tillskansar sig andra orättmätiga fördelar inom näringslivet.
- Att lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

- Att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter.
- Att identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.
- Att ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.
- Att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan.
- Att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning.
- Att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

De tre sistnämnda punkterna ska redovisas årligen med start 2023. När det gäller den sistnämnda punkten överlämnade delegationen i juni 2022 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge. Delegationen överlämnade i februari 2023 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland. Delegationen överlämnade i februari 2024 delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lär-*

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

domar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14) där delegationen bland annat redovisade lärdomar från Belgiens arbete mot arbetskraftsexploatering och från det gränsöverskridande arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen har i detta slutbetänkande valt att integrera goda exempel på framgångsrika arbetssätt och insatser från ett flertal olika länder löpande.

Delegationen redovisade i juni 2024 promemorian *En aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling.* Delegationen inkluderar även slutsatserna från promemorian i detta slutbetänkande.

2.2 Delegationens arbete

Delegationens ledamöter har under 2024 träffats vid sex tillfällen.

Fem möten med experter och sakkunniga ägde rum under 2024. Delegationen har under 2024 haft fem möten med referensgruppen med arbetsmarknadens parter. Två möten har ägt rum med referensgruppen bestående av arbetsmarknadens parter på branschnivå för de i tilläggsdirektivet (*bilaga 5*) särskilt utvalda näringsgrenarna. Delegationen har även avseende uppdraget att föreslå en aktör som ska utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling haft ett möte med den expertgrupp med nationalekonomer som knutits till delegationen. Delegationen har därutöver haft löpande kontakter med ledamöter, experter, sakkunniga och referensgruppsledamöter.

Delegationen har även haft möten med bland andra företrädare för Advokatsamfundet, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bankinitiativet Hållbar Byggbransch, Bolagsverket, Byggföretagen, Diskrimineringsombudsmannen, Fair Play Bygg, Fastighetsmäklarinspektionen, Heuni, ID06, Kommunal, Tord af Klintberg vid KTH, Landsorganisationen i Sverige (LO), Livsmedelsföretagen och arbetsgivare i bärbranschen, universitetslektor Isabel Schoultz vid Lunds universitet, Migrationsverket, Myndigheten för arbetsmiljökunskap (Mynak), Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Socialstyrelsen, Svenska Taxiförbundet, Svenskt Näringsliv, Taxi Stockholm 15 00 00 AB, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Transportföretagen, Unionen, Upphandlingsmyndigheten, Utbetalningsmyndigheten, Veidekke Entreprenad AB och Östersjöstaternas råd.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationen har vidare besökt riksdagens arbetsmarknadsutskott och deltagit vid ett flertal seminarier, bland annat ett seminarium om arbetslivskriminalitet som arrangerades inom ramen för Nordiska ministerrådet, vid Persontrafik 2024, Ratio och under Almedalsveckan. Delegationen har även deltagit vid regeringens arbetsmiljöforum och rådet mot organiserad brottslighet. Delegationen har även deltagit i Initiativet MUR (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter), ett nätverk som består av 25 myndigheter som arbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Delegationen har även haft möten med andra för området relevanta utredningar, såsom Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04), 2022 års skatteförfarandeutredning (Fi 2022:16), Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03), utredningen om en Översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (Fi 2023:08), utredningen om en god arbetsmiljö för ett förändrat arbetsliv (A 2024:05) och utredningen om rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda (Ju 2024:06).

Delegationen har verkat samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet bland annat genom de kontakter och möten som delegationen har redogjort för ovan, samt genom de uppdrag i övrigt som åligger delegationen och som redovisas i delegationens betänkanden.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i tio kapitel. I kapitel 1 finns författningsförslag. Kapitel 2 behandlar delegationens uppdrag och arbete. I kapitel 3 behandlas arbetslivskriminella upplägg och organiserad brottslighet. I kapitel 4 behandlas näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet och i kapitel 5 reglerade yrken. I kapitel 4 och 5 redogörs även för ett antal framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet från såväl Sverige som andra europeiska länder. I kapitel 6 redogörs samlat för delegationens förslag på åtgärder mot arbetslivskriminalitet. I kapitel 7 behandlas delegationens förslag på hur arbetet mot arbetslivskriminalitet bör bedrivas långsiktigt. I kapitel 8 be-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

handlas delegationens överväganden när det gäller tidpunkten för ikraftträdande av lämnade författningsförslag och behovet av övergångsbestämmelser. I kapitel 9 finns en konsekvensbeskrivning och i kapitel 10 en författningskommentar.

3 Arbetslivskriminella upplägg och organiserad brottslighet

3.1 Inledning

För en stor majoritet arbetstagare och arbetsgivare bör arbetslivet i Sverige kunna beskrivas som välfungerande. Arbetsmarknaden domineras av aktörer som har goda avsikter och strävar efter ordning och reda. De allra flesta som driver företag följer lagar och regler. Men i särskilt vissa näringsgrenar möter många arbetstagare och seriösa företagare en annan situation. Som delegationen har beskrivit i tidigare betänkanden har regeringen, arbetsmarknadens parter, myndigheter kommuner och regioner, företag och andra aktörer sedan flera år tillbaka noterat en oroande utveckling i samhället som på senare tid kommit att benämnas arbetslivskriminalitet.

Delegationen har fått i uppdrag att bland annat analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar samt att kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet. I detta kapitel lämnas en bakgrund i dessa delar på så sätt att det till att börja med översiktligt redogörs för arbetslivskriminella upplägg och förfaranden som inte kan sägas vara specifika för någon särskild näringsgren utan förekommer i samtliga riskbranscher för arbetslivskriminalitet i någon form och utsträckning. Vidare lämnas i avsnitt 3.3 en översiktlig beskrivning av förhållandet mellan arbetslivskriminalitet och den organiserade brottsligheten. I kapitel 4 behandlas de olika näringsgrenarna separat och i anslutning till respektive näringsgren beskrivs vilka arbetslivskriminella upplägg som utmärker respektive näringsgren och hur kopplingarna till den organiserade brottsligheten ser ut i respektive näringsgren. I kapitel 6 behandlar delegationen vilka åtgärder som kan övervägas för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten i Sverige.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

3.2 Upplägg som förekommer i flera branscher

3.2.1 Vad menas med arbetslivskriminella upplägg?

I de tilläggsdirektiv som delegationen har fått används begreppet arbetslivskriminella upplägg. Arbetslivskriminella upplägg bör enligt delegationen förstås som förfaranden där en verksamhetsutövare medvetet och på ett kvalificerat sätt bryter mot regler eller avtal i arbetslivet och därigenom på ett otillbörligt sätt ökar sina intäkter eller minskar sina kostnader. Detta ligger i linje med den definition av arbetslivskriminalitet som delegationen har tagit fram. Enligt definitionen är arbetslivskriminalitet kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser i författningar eller avtal, och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, innebär att konkurrensen snedvrids, utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär.[1] För att det ska vara fråga om ett arbetslivskriminellt upplägg bör det alltså vara fråga om förfaranden som är kvalificerade på något sätt. Det handlar inte om att arbetsgivare vid något enstaka tillfälle gör något mindre fel.

Det är här värt att erinra om att arbetslivskriminella upplägg, enligt delegationens definition, inte är begränsade till kriminella förfaranden. Som nämnts kan även brott mot avtal som rör arbetslivet utgöra arbetslivskriminalitet.[2] Arbetslivskriminalitet kan alltså omfatta även överträdelser av regler som andra än de samverkande myndigheterna ansvarar för.[3]

Det finns en stor variation bland de arbetslivskriminella upplägen och förfarandena. Ett upplägg kan utgöra en kombination av förfaranden, som innebär överträdelser av olika regelverk eller avtal som rör arbetslivet. Ett upplägg kan också bestå av att en verksamhetsutövare systematiskt använder sig av ett förfarande, det vill säga bryter mot ett visst regelverk. Det centrala bör enligt delegationen vara att verksamhetsutövaren genom upplägget på ett medvetet och otillbörligt sätt ökar sina intäkter eller minskar sina kostnader.

I ett arbetslivskriminellt upplägg kan det också finnas inslag eller beståndsdelar som i sig inte innebär överträdelser av regelverk eller avtal som direkt kan sägas röra arbetslivet men som ändå är centrala

[1] SOU 2022:36, s. 55.
[2] SOU 2022:36, s. 80 f.
[3] SOU 2022:36, s. 75 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för att upplägget ska fungera. Enligt delegationen är det rimligt att titta även på sådana inslag. Det kan nämligen vara så att åtgärder som tar sikte på sådana inslag kan vara effektiva när det gäller att motverka komplexa arbetslivskriminella upplägg. Som delegationen tidigare uttalat bör berörda aktörer genom alla tillgängliga medel rikta åtgärder mot verksamhetsutövare, branscher och områden där det finns risk för att det förekommer eller kommer att förekomma arbetslivskriminalitet.[4] Som exempel kan nämnas att ett tänkbart upplägg skulle kunna vara att förvärva ett befintligt bolag och genom detta bolag anställa personer för arbete under uppenbart orimliga villkor. Själva övertagandet av ett företag är i vissa fall en förutsättning för ett visst arbetslivskriminellt upplägg. Åtgärder som stärker kontrollen vid förvärv eller bildande av företag kan därför vara effektiva för att motverka arbetslivskriminalitet.

3.2.2 En översiktlig beskrivning av typiska inslag i arbetslivskriminella upplägg

Det finns en stor variation bland de inslag och förfaranden som kan ingå i ett arbetslivskriminellt upplägg. I det följande nämns vissa tänkbara inslag och förfaranden särskilt.[5] Redogörelsen skulle kunna beskrivas som det upplägg den aktör som ville skapa förutsättningar för att uppnå maximal otillbörlig fördel skulle använda sig av. Det är dock viktigt att understryka att redogörelsen inte på något sätt är uttömmande och att det finns en risk med att fokusera alltför mycket på vad som anses som etablerade former av upplägg. Arbetslivskriminella upplägg kan vara komplexa och begås av snabbfotade aktörer som med lätthet hittar nya, mindre etablerade, sätt att kringgå lagar och regler. Det är viktigt att samhället har en beredskap för att möta detta.

Det kännetecknande för arbetslivskriminalitet är att någon eller några använder en verksamhet, exempelvis ett företag, en förening eller en stiftelse, som ett verktyg för att begå brott eller bryta mot andra författningar och avtal. Ett arbetslivskriminellt upplägg kan alltså börja med att det tillskapas en verksamhet som ger sken av att vara seriös. I vissa fall förutsätter det arbetslivskriminella upplägget

[4] SOU 2022:36, s. 96.
[5] Delegationen har i tidigare betänkanden redogjort för exempel på förfaranden som kan benämnas arbetslivskriminalitet och på typiska inslag i komplexa upplägg, se t.ex. SOU 2022:36, s. 61 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

också att verksamhetsutövaren skaffar sig tillträde till en marknad, eventuellt i strid med de bestämmelser som gäller för ett sådant tillträde.

När det finns en verksamhet på plats kan verksamhetsutövaren ingå tjänsteavtal. Det kan ske genom deltagande i upphandlingar eller genom andra typer av affärsöverenskommelser.

I nästa steg kan företaget knyta till sig arbetstagare för att utföra det arbete som företaget har åtagit sig. Det kan vara fråga om personer i en utsatt position och som därför är lättare att utnyttja. Det kan vara så att aktören har kontakter i andra länder och får personer att komma till Sverige under löfte om anställning. I detta skede sker det ofta överträdelser av bestämmelser om utländsk arbetskraft i Sverige. Det är också vanligt att arbetstagarna inte får de arbetsvillkor eller arbetsförhållanden de har rätt till enligt lag och avtal.

Verksamhetsutövaren kan också vinna otillbörliga konkurrensfördelar genom skatteundandragande.

Vidare kan aktören få in medel genom att felaktigt använda sig av statliga stöd, till exempel arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

När verksamhetsutövaren gjort vinster på de arbetslivskriminella förfarandena kan olika åtgärder vidtas för att skapa ett till synes legitimt ursprung för brottsvinsterna genom penningtvätt. Det förekommer att andra aktörer, ofta kallade möjliggörare, deltar i penningtvättsåtgärderna, exempelvis revisorer och fastighetsmäklare.

En verksamhetsutövare som på något sätt brutit mot författningar eller avtal har intresse av att försvåra att det upptäcks av de aktörer som har i uppdrag att utöva kontroll och tillsyn. I det syftet kan åtgärder vidtas, exempelvis genom att använda bulvaner, felaktig folkbokföring eller genom att i en byggentreprenad anlita underentreprenörer bara i syfte att försvåra övervakning och kontroll.

Slutligen kan det ingå i ett arbetslivskriminellt upplägg att låta en verksamhet gå i konkurs. Därigenom kan verksamhetsutövaren bland annat undgå ansvaret att betala löner till de anställda och utnyttja den statliga lönegarantin. Det händer också att verksamhetsutövaren därefter skapar eller förvärvar ett nytt bolag och återigen ägnar sig åt arbetslivskriminella upplägg på motsvarande sätt som beskrivits ovan.

Ur denna översiktliga beskrivning av typiska inslag i komplexa arbetslivskriminella upplägg kan härledas vissa sakområden som kan sägas vara generella för arbetslivskriminella upplägg i samtliga riskbranscher. Dessa sakområden behandlas närmare i avsnitt 3.2.3–3.2.9.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

3.2.3 Bolag som brottsverktyg

Som nämnts är det kännetecknande för arbetslivskriminalitet att man använder en verksamhet, exempelvis ett företag eller en stiftelse, som brottsverktyg.

I ett arbetslivskriminellt upplägg kan det tillskapas en verksamhet som ger sken av att vara seriös. I ett upplägg kan det ingå att starta ett nytt företag eller att ta över ett existerande bolag som saknar anmärkningar. Genom detta bolag kan personer anställas som förmås arbeta under uppenbart orimliga villkor och det kan också begås andra arbetslivskriminella handlingar. Därigenom kan ekonomisk vinning uppnås på ett otillbörligt sätt. Det händer att sådana bolag förmedlas av oseriösa företagsförmedlare.[6] Oseriösa aktörer kan vidare genom att rapportera oriktiga eller missvisande uppgifter skapa förutsättningar för att använda företag för arbetslivskriminella syften. Det handlar särskilt om att det anmäls målvakter eller falska identiteter som företrädare för framför allt aktiebolag.[7]

Själva förvärvet av ett företag saknar i sig direkt koppling till arbetslivet men kan sägas utgöra ett inslag i arbetslivskriminella upplägg. Åtgärder som gör det svårare för oseriösa aktörer att överta företag kan därför vara effektiva för att motverka vissa arbetslivskriminella upplägg.

3.2.4 Ingående av tjänsteavtal

Ingående av tjänsteavtal kan ske genom deltagande i upphandlingar eller på annat sätt. Att ingå tjänsteavtal utgör i sig inte arbetslivskriminalitet men arbetslivskriminell verksamhet bedrivs ofta inom ramen för verksamhet som har upphandlats av någon offentlig eller privat aktör.

När staten, regioner och kommuner ska välja tjänsteleverantör gäller relativt komplicerade upphandlingsregler som ska säkerställa att inga ovidkommande hänsyn tas när det allmänna väljer utförare av en tjänst. Hur offentliga upphandlingar genomförs och hur utförandet av upphandlade tjänster följs upp beskrivs ofta som viktiga komponenter för att förhindra förekomsten av bland annat arbetslivskriminalitet.

[6] Svenska Bankföreningen (2024).
[7] Jfr SOU 2023:34, s. 249 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Det förs ofta fram att oseriösa och ibland rent kriminella aktörer får delta i offentliga upphandlingar trots att de enligt bestämmelserna om obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunder ska eller får uteslutas från att delta. Som obligatorisk uteslutningsgrund gäller att anbudsgivaren eller företrädare för anbudsgivaren tidigare har gjort sig skyldig till exempelvis viss grov organiserad brottslighet, korruptionsbrott, terrorbrott, bedrägeri, penningtvätt eller människohandel. För närvarande kan det dock finnas rättsliga hinder för den upphandlande myndigheten att skaffa sig nödvändig information. En utredning har under 2023 lämnat ett antal förslag som syftar till att komma till rätta med en del av de problemen.[8]

Det lyfts vidare fram att oseriösa aktörer ofta tilldelas offentliga kontrakt genom att erbjuda tjänsten till ett pris som inte är rimligt om tjänsteleverantören ska följa lagar och avtal på bland annat arbetslivsområdet. Upplägget är alltså i sådana fall att se till att tilldelas det offentliga kontraktet genom att erbjuda tjänsten till ett lågt pris, för att sedan utföra tjänsten med vinst genom att exempelvis tillämpa dåliga arbets- och anställningsvillkor för arbetstagarna eller strunta i att följa arbetsmiljölagens skyddsregler.

Också när privata aktörer väljer utförare av en tjänst kan ett upplägg för oseriösa aktörer vara att få kontraktet genom att verka seriöst och erbjuda tjänsten till ett lågt pris, för att sedan utföra tjänsten på ett sätt som inte sker i enlighet med lagar och regler.

3.2.5 Utländska företag och utländsk arbetskraft

Utländsk arbetskraft

Delegationen har tidigare konstaterat att det i hög grad är utländsk arbetskraft som riskerar att utnyttjas på svensk arbetsmarknad.[9] Det ska dock understrykas att utländska arbetstagare inte är en homogen grupp. I gruppen finns både personer som behöver ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige och sådana som får arbeta här utan krav på sådant tillstånd. Som exempel på personer som inte behöver något särskilt tillstånd för att arbeta här kan nämnas EU-medborgare och personer som är varaktigt bosatta i ett annat EU-land. Andra exempel är personer som har fått ett permanent uppehållstillstånd i Sverige och

[8] Se SOU 2023:43 och avsnitt 6.14.2.
[9] SOU 2023:8, s. 123.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

utlänningar som har status av asylsökande, i det senare fallet under förutsättning att Migrationsverket har utfärdat ett så kallat AT-UND (undantag från kravet på att ha arbetstillstånd).

Också anhöriga till arbetstagare och skyddsbehövande som har rätt att vistas och arbeta i Sverige kan själva ha rätt att arbeta här i landet utan att det behövs något särskilt tillstånd.

De personer som normalt behöver ett särskilt tillstånd för att få arbeta i Sverige är – något förenklat – medborgare i länder utanför EES eller Schweiz som kommer till Sverige i syfte att arbeta. För att ett arbetstillstånd ska beviljas ställs i dessa fall normalt krav på att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.[10]

Arbetstagare som vistas illegalt i Sverige och arbetar utan ett erforderligt arbetstillstånd brukar lyftas fram som den allra mest utsatta gruppen när arbetslivskriminalitet diskuteras. Också arbetstagare som i och för sig har erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd kan i vissa fall befinna sig i en mer utsatt situation än arbetstagare som inte behöver något tillstånd alls.

Vid myndighetsgemensamma kontroller som har genomförts för att motverka arbetslivskriminalitet förekommer det utländsk arbetskraft utan erforderligt arbetstillstånd.[11] Av en kartläggning som Utredningen om arbetskraftsinvandring redovisade i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) framgår att tillstånd och handlingar som visas upp vid kontroller är äkta men baseras på felaktiga uppgifter. Där framgår också att det förekommer att utlänningar som behöver ett arbetstillstånd för att arbeta i Sverige får betala arbetsgivaren för att få ett anställningserbjudande och att kostnaden för tillståndet ofta konstrueras som en skuld till arbetsgivaren som arbetstagaren ska betala tillbaka under sin vistelse.[12]

Här kan också nämnas brottet organiserande av människosmuggling, som utvidgades 2022 på så sätt att även tillstånd som har utfärdats på grundval av osanna uppgifter omfattas.[13]

[10] 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716), se vidare bl.a. avsnitt 6.5 och 6.6.
[11] Se exempelvis Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 17 f. och 27 samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 14.
[12] SOU 2021:88, s. 12 och 169 f.
[13] Prop. 2021/22:134.

Brister i utstationerande arbetsgivares anmälningsskyldighet

Med utstationering av arbetstagare menas enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare – lite förenklat – att ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat land tillfälligt sänder arbetstagare till Sverige för att arbeta inom ramen för företagets tjänsteutövning här. En utstationerad arbetstagare är alltså en arbetstagare som per definition endast befinner sig tillfälligt i Sverige för att arbeta här för en utländsk arbetsgivares räkning.

Konsekvensen av att det handlar om en utstationering är att vissa svenska lagregler på det arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga området ska tillämpas på de utländska arbetstagarna, trots att egentligen ett annat lands lagstiftning är tillämplig på deras anställningsavtal. Sker utstationeringen från ett annat EES-land eller Schweiz får svenska arbetstagarorganisationer vidta stridsåtgärder bara i syfte att genomdriva krav på att genom kollektivavtal reglera vissa uppräknade villkorstyper, exempelvis om lön och minsta antal semesterdagar.

Vid en utstationering i Sverige är det utstationerande företaget skyldigt att anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket, med uppgift bland annat om under vilken period utstationeringen beräknas pågå, vilka de utstationerade arbetstagarna är och hur företaget kan kontaktas.[14]

Om en utstationering anmäls eller inte saknar självständig betydelse för om det rättsligt sett handlar om en utstationering eller inte. Utstationeringsregistrets främsta funktion är att ge arbetstagarorganisationer och svenska myndigheter kunskap om att det utstationerande företaget bedriver verksamhet i Sverige, bland annat för att arbetstagarorganisationer ska kunna framställa krav på kollektivavtal. Sker ingen anmälan kan det alltså få konsekvenser när det gäller om villkor enligt svenska kollektivavtal tillämpas på de utstationerade arbetstagarna.

Utstationerande företag har också andra skyldigheter, som att utse en kontaktperson och anmäla henne eller honom till Arbetsmiljöverket.[15]

[14] 29 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) och 8 § förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare.
[15] 32 § utstationeringslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Brister i fullgörandet av skyldigheterna enligt utstationeringsregleringen tillhör sådant som upptäcks inom ramen för de samverkande myndigheternas kontroller.[16]

När det gäller utstationering av förare inom vägtransportsektorn finns det särskilda bestämmelser, se vidare avsnitt 4.4.1 och 6.10. I avsnitt 6.10.2 behandlas delegationens överväganden när det gäller sanktionsavgifterna inom utstationeringsområdet.

3.2.6 Utnyttjande av arbetskraft

En central del i arbetslivskriminella upplägg

En central del av arbetslivskriminaliteten handlar om att arbetsgivare utnyttjar arbetskraft genom att bryta mot lagar och avtal i arbetslivet för att minska sina kostnader och vinna konkurrensfördelar. Inom den del av arbetslivskriminaliteten som rör utnyttjande av arbetskraft faller en rad olika upplägg och förfaranden som innefattar både sådant som är brottsligt och sådant som innebär överträdelser av andra lagar och regler i arbetslivet. Det handlar bland annat om överträdelser av regler om arbetstid, arbetsmiljö och semester samt om människohandel och människoexploatering. Till denna del hör också att arbetsgivare inte uppfyller avtalade villkor om lön och andra anställningsvillkor.

Som anges ovan är det framför allt utländsk arbetskraft som riskerar att utnyttjas på svensk arbetsmarknad. Även andra grupper, såsom ungdomar och personer med tillfälliga anställningar, riskerar att exploateras på svensk arbetsmarknad. Risken för utnyttjande ökar när arbetstagare har svårare att få fotfäste på arbetsmarknaden eller att tillvarata sina rättigheter. Den migrationsrättsliga statusen är en av de faktorer som har betydelse för arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden i stort och för arbetstagarens beroendeställning i förhållande till arbetsgivaren. De som kommer till Sverige som irreguljära migranter hör till de grupper som löper störst risk att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. En närmare beskrivning av riskgrupperna finns i ett av delegationens delbetänkanden.[17]

[16] Se SOU 2022:36, s. 72 med hänvisningar.
[17] SOU 2023:8, s. 121 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Människohandel och människoexploatering

Till de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet hör vissa former av människohandel och människoexploatering, där människor rekryteras och tvingas till tvångsarbete eller exploateras genom till exempel vilseledande eller utnyttjande av deras beroendeställning eller skyddslöshet i arbete under uppenbart orimliga villkor. En närmare beskrivning av denna typ av brottslighet finns i avsnitt 6.4.3 och i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14), avsnitt 3.13.2.

I Polismyndighetens lägesrapport om människohandel för 2023 framgår följande. Regionkoordinatorerna har under 2023 för första gången identifierat fler utsatta inom arbetskraftsexploatering (189 personer) än inom sexuell exploatering (182 personer). De stödsökande inom ramen för det av Jämställdhetsmyndigheten finansierade nationella stödprogrammet hade främst utsatts för arbetskraftsexploatering (39 personer) följt av sexuell exploatering (12 personer). En övervägande del av arbetskraftsexploateringen skedde inom jordbruk och bärplockning (37 personer) och en majoritet av de som exploaterats kom från Thailand (34 personer). Enligt underlag från Migrationsverket noterades det under 2022 och 2023 en markant ökning av exploatering i arbete inom riskbranscher som bygg, städ, restaurang, transport och bärplockning, där bärplockningsindustrin stod för den största ökningen. Utifrån Polismyndighetens egen statistik noterades vissa skillnader i utsatthet mellan könen. Av de 41 inrapporterade fallen av arbetskraftsexploatering inom bygg omfattades tre kvinnor. Inom städbranschen eller bland de som utnyttjats inom hushållsnära tjänster, exempelvis som au pair, utgjorde motsatsvis kvinnor en klar majoritet av de utsatta. De mest utsatta grupperna för människohandel i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor kom från Thailand, Uzbekistan, Ukraina, Rumänien, Nigeria, Uganda och Colombia. I huvudsak har de utsatta exploaterats inom byggbranschen, restaurangbranschen, städbranschen.[18]

I Polismyndighetens lägesrapport om människohandel för 2022 noterades bland annat att det hade skett en ökning av ärenden med människor som utnyttjas som hembiträden under förespegling att det rör sig om au pair-verksamhet. Vidare angavs i rapporten att krimi-

[18] Polismyndigheten (2024e), s. 11, 12, 15 och 18.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

nella nätverk som ägnar sig åt arbetskraftsexploatering rekryterar arbetskraft online genom att samarbeta med rekryteringsagenter och underleverantörer för att utåt kunna presentera en till synes legal verksamhet.[19]

I sammanhanget kan nämnas att begreppet arbetskraftsexploatering inte är en brottsrubricering. Här används det, på samma sätt som i delegationens tidigare delbetänkanden, som samlingsbegrepp för förfaranden som innebär exploatering av arbetskraft. Det omfattar bland annat gärningar som i Sverige har kriminaliserats genom brotten människoexploatering och människohandel för tvångsarbete.[20]

Arbets- och anställningsvillkor

Ett problem som brukar lyftas fram när arbetslivskriminalitet diskuteras är att företag tillämpar anställningsvillkor som innebär otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till seriösa företag. Det kan handla om villkor om lön och andra ersättningar, men också om boendeförhållanden och kostnader för logi.

Att exempelvis lönevillkoren är med svenska mått mätt oacceptabla kan bero på att arbetsgivaren inte har något kollektivavtal eller att arbetsgivaren inte följer villkoren i ett tecknat kollektivavtal. Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på att det finns vissa lagfästa skyddsregler som gäller för i princip alla arbetstagare, exempelvis i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Många typer av anställningsvillkor, däribland villkor om lön, regleras dock i Sverige uteslutande i kollektivavtal eller i det enskilda anställningsavtalet. Har något kollektivavtal inte kommit till stånd sätts den nedre gränsen för nivån på den typen av villkor endast av den straffrättsliga regleringen kring människoexploatering.[21] Det ska dock understrykas att det faktum att en arbetsgivare inte har något kollektivavtal inte behöver innebära att de villkor som tillämpas är sämre än de som brukar tillämpas i branschen.

Det har i olika sammanhang framkommit att oseriösa företag som en del i arbetslivskriminella upplägg tecknar kollektivavtal, ofta ett hängavtal, men redan från början saknar intention att tillämpa vill-

[19] Polismyndigheten (2023d), s. 8 och 15.
[20] SOU 2023:8, s. 119 och SOU 2024:14, s. 392.
[21] Anställningsvillkor kan även på arbetstagarens initiativ ogiltigförklaras eller jämkas med stöd av avtalslagens regler om villkoren bedöms vara oskäliga.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

koren i avtalet.[22] Med hängavtal menas ett kollektivavtal som hänvisar till villkoren i det centrala kollektivavtal som gäller för det aktuella arbetet och som arbetsgivaren genom hängavtalet blir bunden av utan att själv gå med i den avtalsslutande arbetsgivarorganisationen.

Den nu beskrivna typen av förfaranden bör vara särskilt gångbara när det gäller företag som endast tillfälligt verkar i Sverige, exempelvis i en byggentreprenad där arbetstagare utstationeras i Sverige. När väl kollektivavtalsbrottet eventuellt upptäcks och det har drivits en rättslig process kan företaget redan ha lämnat Sverige eller upphört att existera.

Ett annat upplägg som har lyfts fram är att arbetstagaren i efterhand betalar tillbaka delar av en tidigare utbetald lön till arbetsgivaren.[23] Upplägget kan ha inslag av hot och andra påtryckningsmedel från arbetsgivarens sida men det kan också från början mellan arbetsgivaren och arbetstagaren ha avtalats om att en viss del av en utbetald lön ska återbetalas efter en viss tid.

Upplägget innebär att arbetsgivaren ser ut att följa lagar och avtal, medan verkligheten är en annan. Upplägget gör det svårt för fackliga organisationer att övervaka och kontrollera att kollektivavtalets villkor efterlevs i praktiken. Det kan också vara svårt att genomdriva krav på skadestånd för avtalsbrottet om det upptäcks, särskilt om företaget har lämnat landet eller kanske till och med har upphört att existera.

Upplägget kan också syfta till att vilseleda Migrationsverket i fall där det krävs arbetstillstånd och därmed en viss nivå på bland annat lönen för arbetstagaren. Ytterligare ett syfte kan vara att vilseleda upphandlande myndigheter i fall där det finns kontraktsvillkor om att en viss nivå på lön ska tillämpas när den upphandlade tjänsten utförs. Upplägget kan vidare användas av arbetsgivare för att undvika att ställas till svars för människoexploatering, nämligen i fall där arbetstagaren öppet erhåller en lön som verkar rimlig men sedan dolt för myndigheterna betalar tillbaka lön i sådan utsträckning att lönevillkoren i praktiken är uppenbart orimliga.[24]

[22] Se exempelvis Byggmarknadskommissionen (2022), s. 143 f.
[23] Se exempelvis Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24 och SOU 2024:14, s. 198 med hänvisningar.
[24] Se vidare avsnitt 6.4.5.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Överträdelse av regler om arbetsmiljö och arbetstid

Även överträdelser av arbetsmiljöregelverket och regelverket om arbetstid kan utgöra arbetslivskriminalitet. Bestämmelser om arbetsmiljö finns bland annat i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS). Brott mot vissa bestämmelser i arbetsmiljöregelverket är belagda med straffansvar, andra med sanktionsavgifter. Bestämmelser om arbetstid finns bland annat i arbetstidslagen (1982:673). För transportsektorn gäller vissa särskilda bestämmelser om vägarbetstid, kör- och vilotider med mera. Undersökningar visar att många arbetsgivare upplever att man i vissa branscher tvingas bryta mot arbetsmiljö- och arbetstidsregler för att kunna konkurrera.[25]

Arbetsmiljöverket har tillsynsansvaret över att arbetsmiljölagens och – som utgångspunkt – arbetstidslagens regler följs på svenska arbetsplatser. Myndigheten har ett antal offentligrättsligt sanktionerade verktyg för att se till att regleringen följs och kan bland annat besluta om förelägganden om åtgärder eller om förbud i verksamheten. Sådana beslut förenas i regel med vite. Som nämnts ovan är vissa bestämmelser i lagstiftningen straffsanktionerade. I fall där dödsfall eller kroppsskada har inträffat eller fara för annan har framkallats med koppling till att arbetsgivaren har brutit mot sina skyldigheter enligt arbetsmiljölagen kan det dessutom vara fråga om arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken. Arbetsmiljöbrott utreds av polisen och faller under allmänt åtal, varför även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kan sägas ha ett visst tillsynsansvar över att arbetsmiljölagstiftningens regler följs.

Upplägg med så kallade falska egenföretagare – plattformsarbete med mera

Det har under senare år skett en strukturomvandling på arbetsmarknaden som går under olika benämningar, exempelvis delningsekonomi, plattformsekonomi och gig-ekonomi.[26] Arbete via en digital arbetsplattform innefattar ett trepartsförhållande mellan aktörerna beställare, utförare och det mellanliggande digitala plattformsföretaget. Utföraren kan vara anställd av plattformsföretaget, vara anställd

[25] Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 10.
[26] Se t.ex. SOU 2017:24, s. 191 f. och SOU 2021:55, s. 112.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

av eller fakturera via ett egenanställningsföretag, eller vara egenföretagare. En del plattformsföretag anställer alltså dem som utför tjänsterna. Längden på anställningarna kan variera. Oftast är utförarna av plattformsarbete dock inte formellt anställda av de plattformsföretag de arbetar genom utan är egenföretagare eller egenanställda.[27]

Den strukturomvandling som berörs här pågår inte bara i Sverige. Den har berörts i flera rättsakter från EU och den 23 oktober 2024 antogs ett nytt direktiv om förbättrade arbetsvillkor för plattformsarbete.[28] Syftet med direktivet är att förbättra arbetsvillkoren och skyddet av personuppgifter i plattformsarbete genom bland annat införande av åtgärder för att underlätta fastställande av korrekt sysselsättningsstatus för personer som utför plattformsarbete.[29]

Det är viktigt att understryka att det inte utgör arbetslivskriminalitet att bedriva verksamhet via digitala plattformar eller att anlita egenföretagare i en verksamhet. I vissa fall är dock personerna som utför tjänster i själva verket att betrakta som arbetstagare och de är då så kallade falska egenföretagare. Användandet av falska egenföretagare kan vara ett sätt att på ett otillbörligt sätt undvika att ta arbetsgivaransvar och att följa den arbetsrättsliga lagstiftningen.

3.2.7 Skatter och avgifter

Undandragande av skatter och avgifter ingår ofta i arbetslivskriminella upplägg

De branscher där det finns stor risk för arbetslivskriminalitet präglas också av skatteundandragande. Det framkommer bland annat i de samverkande myndigheternas lägesrapporter.[30] Att företag eller enskilda individer inte betalar rätt skatt eller sociala avgifter kan vara en del i arbetslivskriminella upplägg. Att så kallad svart arbetskraft används i en verksamhet och företaget underlåter att betala skatt på sina inkomster snedvrider konkurrensen. Betalas inte sociala avgifter in till

[27] SOU 2022:45, s. 80. Frågan om vad som kan beskrivas som plattformsföretag ska anses vara arbetsgivare har prövats i några rättsfall från kammarrätten i Göteborg. I två mål ansågs bolagen inte vara arbetsgivare, se Kammarrätten i Göteborgs avgöranden den 19 november 2021 i mål nr 4120-21 respektive den 9 december 2021 i mål nr 6394-21. En annan bedömning gjordes i Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 29 november 2024 i mål nr 7245-23.
[28] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/2831 av den 23 oktober 2024 om förbättrade arbetsvillkor för plattformsarbete. Se även bl.a. skäl 8 i direktiv (EU) 2019/1152 och skäl 11 i direktiv (EU) 2022/2041.
[29] Artikel 1 i direktiv (EU) 2024/2831.
[30] Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17 och SOU 2022:36, s. 64 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

det socialförsäkringssystem arbetstagaren tillhör riskerar han eller hon att gå miste om det skydd systemet finns till för att tillhandahålla.

Som delegationen har beskrivit i tidigare betänkanden sker arbetslivskriminalitet som rör skatter och avgifter främst i form av oredovisade löner och i form av underrapportering av löner eller av antal arbetade timmar. Med oredovisade löneinkomster menas här inkomst från anställning som betalas ut med anledning av ett avtal om arbete och som är underlag för arbetsgivaravgifter, men som inte har redovisats till Skatteverket.[31]

Historiskt har en stor del av skatteundandragandet i vissa branscher, till exempel restaurang- och skönhetssektorn, varit kopplat till kontantbetalningar som undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. I branscher där betalning främst sker genom fakturering krävs andra metoder för att frigöra pengar till svarta löner, till exempel användning av osanna fakturor. Den minskande användningen av kontanter har förändrat möjligheterna för företag inom traditionella kontanthandelsbranscher att undanhålla inkomster, vilket kräver att även de behöver byta metod för att undanhålla inkomster från beskattning. Det kan ske genom osanna fakturor, men även genom betalning till privata Swishkonton eller någon annan form av digital betaltjänst.[32]

Särskilt om undandragande av skatt i gränsöverskridande situationer

Något förenklat ska alla personer som utför arbete i Sverige också betala skatt här i landet på sina inkomster från arbetet. För personer som är bosatta utomlands och har svag anknytning till Sverige gäller att de är begränsat skattskyldiga och kan då få betala en särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK-skatt) på arbete som de utför i Sverige.[33]

Undantagna från kravet att betala skatt i Sverige är – återigen lite förenklat – utomlands bosatta personer som vistas i Sverige under en sammanlagd tid om högst 183 dagar under en tolvmånadersperiod när det gäller lön som betalas ut av en arbetsgivare som har sin hemvist

[31] SOU 2023:8, s. 211.
[32] Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17 och Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.
[33] Se lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

utomlands.[34] Det handlar typiskt sett om det fallet att en arbetstagare är utstationerad i Sverige, under förutsättning att han eller hon inte vistas här längre än 183 dagar under en tolvmånadersperiod. Sedan den 1 januari 2021 gäller undantaget från skattskyldighet enligt den nu beskrivna så kallade 183-dagarsregeln inte när den utländska arbetsgivaren är ett bemanningsföretag och arbetstagaren hyrs in för att arbeta i Sverige.

183-dagarsregeln gäller inte heller när den utbetalade lönen belastar ett fast driftställe i Sverige. I inkomstskattelagen (1999:1229) definieras fast driftställe som en stadigvarande plats för verksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs.[35] Frågan om en verksamhet bedrivs från ett fast driftställe i Sverige har också avgörande betydelse för om inkomsten från verksamheten som sådan ska beskattas i Sverige eller i ett annat land. En verksamhet anses normalt som stadigvarande – och uppfyller därmed ett av kraven för att anses bedrivas på ett fast driftställe – när den pågår i sex månader eller mer. För byggverksamhet finns det emellertid i skatteavtal ofta regler som innebär att verksamheten anses vara stadigvarande i Sverige först när den pågår i mer än 12 månader.

En problematik som har lyfts fram i olika sammanhang är att särskilt utländska byggföretag ofta inte anmäler till Skatteverket att de har ett fast driftställe i Sverige.[36] På så sätt kan företaget undvika att betala skatt i Sverige samtidigt som det kanske inte heller betalar skatt i sitt etableringsland. Arbetstagare som har utstationerats för att arbeta för arbetsgivarens räkning i en entreprenad kan å sin sida åberopa 183-dagarsregeln för att undgå att betala skatt i Sverige och kanske inte heller betalar någon skatt i hemlandet. Denna typ av upplägg riskerar att snedvrida konkurrensen till nackdel för skötsamma företag.

Fusk med A1-intyg om socialförsäkringstillhörighet

Det finns ett EU-regelverk som syftar till att hantera frågan om vilket av flera tänkbara socialförsäkringssystem som personer inom EU ska anses tillhöra. Utgångspunkten är att en arbetstagare eller en egenföretagare tillhör socialförsäkringssystemet i det land där arbetet utförs, vilket innebär att avgifter för socialförsäkringen ska betalas enligt det

[34] 5 a § lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.
[35] 2 kap. 29 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).
[36] Se bland andra Byggmarknadskommissionen (2022), s. 136.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

landets reglering.[37] Utförs arbetet i Sverige ska alltså sociala avgifter betalas i Sverige av arbetstagarens arbetsgivare och arbetstagaren ska ges det skydd som följer av den svenska socialförsäkringen.

Det finns dock särskilda regler om vad som ska gälla vid så kallad utsändning av arbetstagare från ett medlemsland till ett annat. Begreppet utsändning överensstämmer inte helt med begreppet utstationering enligt utstationeringsregleringen, men det bör vara vid just utstationering av arbetstagare som en tillämpning av regleringen främst aktualiseras.

I korthet innebär regleringen att en arbetstagare som sänds ut av en arbetsgivare som normalt bedriver verksamhet i en medlemsstat för att arbeta för arbetsgivarens räkning i en annan medlemsstat under vissa förutsättningar kan kvarstå i ursprungslandets socialförsäkringssystem.[38] För att det ska handla om en utsändning i regleringens mening ska arbetet i utsändningslandet inte förväntas pågå i mer än 24 månader. Det finns vissa ytterligare omständigheter som kan användas vid bedömningen av om det handlar om en utsändning i EU-förordningens mening eller inte, exempelvis vilken omsättning arbetsgivaren har i ursprungslandet jämfört med i det land till vilket utsändningen sker.

Systemet inom EU är uppbyggt på så sätt att det är den behöriga myndigheten i ursprungslandet som bedömer frågan om en arbetstagare ska kvarstå i landets socialförsäkringssystem eller inte. Bedömer myndigheten att så är fallet ska den utfärda ett så kallat A1-intyg som måste accepteras av myndigheterna i det land till vilket utsändningen sker. Så länge A1-intyget är giltigt kan det alltså inte bortses från av någon myndighet i ett annat EU-land, även om intyget bedöms vara utfärdat på felaktiga grunder.

Genom upplägg där A1-intyg används på ett felaktigt sätt kan arbetsgivaren slippa att betala några sociala avgifter alls och kan därigenom skaffa sig otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till skötsamma företag, såväl svenska som utländska. Arbetstagaren själv riskerar att stå utan skydd vid exempelvis sjukdom eller olycksfall.

[37] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (883-förordningen).
[38] Se artikel 12 i 883-förordningen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

3.2.8 Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

En viktig del av arbetslivskriminaliteten rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Det finns flera former av stöd, förmåner och andra ersättningar inom välfärdssystemen som kan missbrukas inom ramen för arbetslivskriminalitet. Det kan till exempel handla om arbetsgivare som missbrukar olika anställningsstöd eller den statliga lönegarantin. Det kan också vara fråga om arbetslivskriminalitet om en arbetstagare arbetar och samtidigt erhåller ersättning från Försäkringskassan eller arbetslöshetsförsäkringen. Det förekommer även falska kontroll- och inkomstuppgifter, som utgör grunden för storleken på ersättningar från välfärdssystemen. Arbetslivskriminalitet som rör otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen undergräver samhällets strukturer och legitimitet samt förtroendet för välfärdssystemen. Begreppen arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet överlappar i betydande delar varandra.

Särskilt om subventionerade anställningar

Det finns olika former av subventionerade anställningar, bland annat lönebidrag, nystartsjobb och introduktionsjobb. Syftet med subventionerade anställningar är att göra det lättare för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få ett jobb.[39] Enligt tillgängliga utvärderingar tycks arbetsmarknadseffekterna för de personer som anställs med anställningsstöd vara goda.[40]

Subventionerade anställningar skapar utrymme för flera förfaranden som kan utgöra arbetslivskriminalitet. En skenanställning innebär att arbete inte utförs alls eller endast i liten omfattning. För arbetsgivaren är syftet med en skenanställning att få ut ersättning från Arbetsförmedlingen. För arbetstagaren kan det vara ett sätt att kvalificera sig för stöd från andra välfärdssystem eller att få en ”vit” anställning om personen arbetar svart eller har en kriminell livsstil.[41] Lönesubventionerna betalas ut till arbetsgivaren efter att denne registrerat lönen till arbetstagaren hos Skatteverket. Det är dock inte

[39] Se Forslund (2018) för en beskrivning av den svenska politiken när det gäller subventionerade anställningar.
[40] Engdahl och Forslund (2019).
[41] Riksrevisionen (2023a), s. 24.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

självklart att arbetsgivaren betalar ut samma summa som är registrerad.[42]

Det förekommer omfattande felaktiga utbetalningar när det gäller subventionerade anställningar. Exempelvis uppgick de upptäckta felaktiga utbetalningarna när det gäller nystartsjobb 2023 till ungefär 53 miljoner kronor, vilket utgör 1,12 procent av totalt utbetalat belopp.[43] Totalt betalades det 2023 ut cirka 4,7 miljarder kronor för nystartsjobb och 11 miljarder för lönebidrag.[44]

I den omfattningsstudie som Ekonomistyrningsverket har gjort av närmare 50 statliga ersättningar hör lönebidrag och nystartsjobb till de fyra ersättningar som har störst andel skattade felaktiga utbetalningar.[45]

3.2.9 Penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet

Inom ramen för arbetslivskriminella upplägg kan det begås ekonomisk brottslighet av olika slag, något som delegationen har beskrivit i ett tidigare betänkande.[46] Det kan handla om exempelvis bokföringsbrott, bedrägerier och ocker. Det kan också handla om penningtvätt, eftersom arbetslivskriminella aktörer kan ha ett intresse av att skapa ett till synes legitimt ursprung för vinster till följd av bland annat arbetslivskriminalitet. Det finns beskrivet i flera rapporter hur kriminella och personer som de kriminella utnyttjar ägnar sig åt penningtvätt.[47] Det förekommer att personer som tillhör vissa reglerade yrken fungerar som möjliggörare för arbetslivskriminella upplägg genom penningtvättsåtgärder, något som utvecklas i kapitel 5 och i avsnitt 6.16.

[42] Riksrevisionen (2023a), s. 25.
[43] Arbetsförmedlingen (2024a), s. 61 f.
[44] Arbetsförmedlingen (2024a), s. 62.
[45] Ekonomistyrningsverket (2023).
[46] SOU 2022:36, s. 73.
[47] Se t.ex. Brå (2024), Polismyndigheten (2021b) och Polismyndigheten (2024a).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

3.3 Arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet

3.3.1 Uppdraget

Delegationen fick i tilläggsdirektiv, se bilaga 5, i uppdrag att kartlägga kopplingarna mellan arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin, inte minst för att åtgärder ska kunna slå hårdare mot den kriminella ekonomin och den organiserade brottsligheten i företagsmiljö.

Enligt uppdraget ska kartläggningen göras utifrån vad som framkommer i arbetet med uppdraget om arbetslivskriminalitet inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken. Delegationen har tolkat kartläggningsuppdraget som att, utifrån befintliga skriftliga källor, men också genom information från möten med relevanta aktörer, ge en skarpare bild av på vilket sätt den organiserade brottsligheten är involverad i arbetslivskriminalitet. Finns det tecken på att vissa arbetslivskriminella upplägg i särskilt hög grad är förknippade med organiserad brottslighet? Är arbetslivskriminalitet i en viss näringsgren en viktig intäktskälla för den organiserade brottsligheten?

Den organiserade brottsligheten är mångfasetterad och föränderlig. Därför finns inga enkla förklaringsmodeller eller någon allmänt vedertagen definition som inbegriper alla dess dimensioner. I den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har en definition tagits fram som lyfter fram fyra beståndsdelar. Det handlar om *minst två personer* som *varaktigt* över tid begår *allvarliga brott* i samarbete i syfte att uppnå *ekonomisk vinning*.[48] Delegationen har inte för avsikt att utveckla några egna definitioner eller begrepp inom detta område. Det finns många definitioner av organiserad brottslighet. Ingen kan sägas vara allmänt vedertagen. Vi förlitar oss på hur svenska myndigheter, inklusive Regeringskansliet, i dag använder begreppet.

Det finns aktörer inom den organiserade brottsligheten som är multikriminella och kan operera både nationellt och globalt. Brottsligheten kan exempelvis omfatta mord, narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier eller annan ekonomisk och finansiell brottslighet.[49]

[48] Skr. 2023/24:67, s. 4.
[49] Skr. 2023/24:67, s. 4.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Enligt Ekobrottsmyndigheten finns det skäl att tro att den organiserade brottsligheten i Sverige i allt högre grad ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. Detta för att upptäcktsrisken är lägre, brottsvinsterna högre och straffsatserna lägre än för andra typer av brottslighet.[50]

Den organiserade ekonomiska brottsligheten i Sverige är i hög grad gränsöverskridande och påverkad av internationella utvecklingstrender. Detta visar sig i hanteringen av brottsvinster, användningen av målvakter och företag, utnyttjandet av utländsk arbetskraft samt att brotten i vissa fall har varit styrda och organiserade av internationella brottsnätverk. Den omfattande användningen av utländska bolag, målvakter och identiteter tyder på existensen av en internationell marknad för dessa tjänster.[51]

En ytterligare födkrok för aktörer inom organiserad brottslighet är arbetslivskriminalitet. Kombinationen av stora löneskillnader, skillnader i system för social trygghet och de möjligheter som den fria rörligheten inom Schengenområdet innebär har bidragit till förekomsten av människoexploatering inom arbetskraftsintensiva branscher. Undandragande av skatter och avgifter liksom åsidosättande av arbetsmiljölagstiftning utsätter seriösa företag för illojal konkurrens och riskerar att slå ut dem, vilket på lång sikt kan hämma Sveriges ekonomiska tillväxt. Arbetslivskriminalitet, människohandel och människosmuggling är globalt växande problem. De riskerar att öka ytterligare i tider av ekonomisk nedgång, krig och andra kriser. Brottsligheten är i många fall organiserad och gränsöverskridande och innebär ett hänsynslöst utnyttjande av människor i utsatta situationer.[52]

I den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet lyfts ett delvis nytt perspektiv på den organiserade brottsligheten. Där det tidigare bedömdes finnas organisatoriska, till del hierarkiska, strukturer finns i dag kriminella entreprenörer som primärt representerar sig själva. Det finns inga tydliga lojaliteter mellan dem, och samverkan sker pragmatiskt i syfte att öka brottsvinster.[53]

[50] Ekobrottsmyndigheten (2023a), s. 6.
[51] Ekobrottsmyndigheten (2020a), s. 27.
[52] Skr. 2023/24:67, s. 5.
[53] Polismyndigheten m.fl. (2023), s. 19.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

3.3.2 Kriminell ekonomi

På senare tid har kriminell ekonomi blivit ett viktigt begrepp inom brottsbekämpningen. I regeringens strategi mot organiserad brottslighet är ”slå sönder den kriminella ekonomin” ett av de fem viktiga mål som anges.[54]

Polismyndigheten definierar kriminell ekonomi som ett system av kriminell affärsverksamhet där brottsvinster återinvesteras i nya brottsupplägg eller tvättas vita. Det är ofta en komplex blandning av illegala och legala verksamheter. Den kriminella ekonomin omfattar brott som genererar vinster från brottslig verksamhet samt brottslig hantering av vinsterna, till exempel genom penningtvätt.[55]

I Sverige beräknas den kriminella ekonomin generera 100–150 miljarder kronor i brottsvinster varje år. Skatteundandragande av olika slag är den dominerande posten och uppgår till nära 100 miljarder kronor per år. Bidragsbrott, bedrägerier samt avfalls- och narkotikabrottslighet är andra viktiga delar i den kriminella ekonomin. Av brottsvinsterna från den kriminella ekonomin beräknas det att mindre än två procent återtas.[56]

Den kriminella ekonomin kan också delas in i två underkategorier: den *svarta* och den *illegala* ekonomin. Den svarta ekonomin består av aktiviteter som i sig är lagliga, så som byggtjänster, men som inte rapporteras till myndigheterna av framför allt skatteskäl. Den illegala ekonomin består av aktiviteter och transaktioner som inte är lagliga, såsom försäljning av illegala droger.[57]

Vi kan utifrån detta konstatera att arbetslivskriminalitet till övervägande del kan hänföras till den svarta ekonomin. Arbetslivskriminalitet handlar oftast om att erbjuda lagliga tjänster, men att med hjälp av lagbrott och andra överträdelser skaffa sig lägre kostnader eller högre intäkter. Men en del av dessa lagbrott, så som människohandel, är uppenbart en del av den illegala ekonomin.

I den mån man vill kvantifiera den kriminella ekonomin är det viktigt att skilja på omsättning och vinst. Vissa typer av brott, som narkotikaförsäljning, är förknippade med stora omkostnader, medan andra, som nätbedrägerier, inte är det.

---

[54] Skr. 2023/24:67, s. 1.
[55] https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/kriminell-ekonomi/. Hämtad 2024-08-16.
[56] Polismyndigheten (2024b).
[57] Rostami och Mondani (2024), s. 36.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Hela den kriminella ekonomin kan inte tillskrivas organiserad brottslighet, eftersom en stor del av välfärds- och skattebrottsligheten orsakas av enskilda individer eller organisationer.[58] Däremot kan de flesta arbetslivskriminella upplägg, och därmed en mycket stor del av de vinster som arbetslivskriminalitet genererar, ses som en del av den kriminella ekonomin. Åtgärder som motverkar arbetslivskriminalitet kommer därför även att slå direkt mot den kriminella ekonomin.

Det sägs ofta att arbetslivskriminalitet finansierar den organiserade brottsligheten.[59] Det bör inte förstås som att arbetslivskriminalitet är en form av instegsbrottslighet som används för att generera kapital som sedan kan investeras i mer lönsamma former av kriminalitet. Den riskbaserade avkastningen från många typer av arbetslivskriminalitet är antagligen väsentligt högre än från exempelvis narkotikaförsäljning. Arbetslivskriminalitet kan därför i många fall vara en form av brottslighet som är attraktiv för aktörer inom den organiserade brottsligheten som befinner sig högre upp i den kriminella näringskedjan.

3.3.3 Kopplingen mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet

Det finns på flera sätt kopplingar mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet när det gäller flera av de förfaranden och inslag i arbetslivskriminella upplägg som behandlas ovan. Myndigheternas lägesbilder har sedan flera år tillbaka visat på tydliga kopplingar mellan organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet, vanligen gällande oredovisat arbete och arbetskraftsexploatering. Det handlar framför allt om utländska arbetstagare inom arbetskraftsintensiva branscher som utnyttjas inom ramen för organiserad brottslighet.[60] Men förståelsen för hur dessa kopplingar ser ut tycks gradvis ha utvecklats. Ekonomisk vinning anses i dag vara en av de viktigaste drivkrafterna för organiserad brottslighet. Den centrala betydelsen av bolaget som brottsverktyg har kommit att betonas alltmer, liksom

[58] Rostami och Mondani (2024), s. 41.
[59] Se t.ex. Ekobrottsmyndigheten (2020a) och dir. 2024:26 (bilaga 5).
[60] Polismyndigheten m. fl. (2019), s. 1.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kopplingarna till de internationella brottsnätverk som är etablerade i Sverige.[61]

Det finns tydliga indikationer på att företag används systematiskt inom den organiserade brottsligheten och att själva syftet med företaget då kan vara att bryta mot regelverken för att tjäna eller tvätta pengar. Den organiserade brottsligheten som är kopplad till kriminella nätverk kan finansieras genom de ekonomiska vinster som på olika sätt genereras när bolag används som brottsverktyg, bland annat genom att personer får arbeta under dåliga arbetsvillkor i oseriösa företag eller utsätts för människoexploatering.[62]

När det gäller otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen är upplevelsen inom de samverkande myndigheterna att kriminella nätverk och organiserad brottslighet i allt högre grad använder företag som brottsverktyg för att begå brott riktade mot välfärdssystemen. Det finns indikationer på att brottsuppläggen förändras och att otillåten påverkan, infiltration av myndigheter, dataintrång och manipulation av data och identiteter kommer att bli vanligare.[63]

Behovet av att tvätta pengar förenar antagligen de flesta aktörer inom den organiserade brottsligheten som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet. Finanspolisen har gjort en fördjupad analys av ett par hundra sammankopplade misstankerapporter med kompletterande information i syfte att återge en fördjupad bild av modus, verktyg och roller som är centrala för en omfattande organiserad brottslighet med bas i den ryskspråkiga gemenskapen. Brottsligheten inbegriper avancerad penningtvätt via en omfattande infrastruktur av bolag med olika roller i penningtvätten.[64]

De bolag som använder tjänsterna, kundbolagen, är bolag som bedriver en faktisk verksamhet, där legala och illegala medel blandas, och som är i behov av att tvätta pengar från arbetslivskriminalitet eller få kontanter för att betala ut svarta löner. De verkar främst i byggsektorn, men även andra kontant- och arbetskraftsintensiva branscher såsom frisör och restaurang förekommer. Kundbolagen kan komma i kontakt med upplägget via möjliggörare. Men kundbolagen kan även vara bolag som själva ingår i det kriminella nätverket med syfte att generera brottsvinster.[65]

[61] Polismyndigheten m.fl. (2019), s. 26.
[62] SOU 2023:34, s. 16.
[63] SOU 2023:52, s. 24 f.
[64] Polismyndigheten (2024d), s. 6.
[65] Polismyndigheten (2024d), s. 11.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

För att dölja de stora flöden av pengar som omsätts i nätverket används ett stort antal bolag som är startade, övertagna eller uppköpta enkom för att användas för penningtvätt. När uppköp sker av verksamma företag, med etablerade konton och kreditvärdighet, är byggrelaterade bolag överrepresenterade.[66]

En annan central del i dessa upplägg är tillgången till identiteter, som gör det möjligt för de kriminella att distansera sig från användandet av företaget som brottsverktyg. De utnyttjade identiteterna används för att erhålla bank-id, starta nya bolag, stå som formella företrädare och sätta upp företagskonton.[67]

Ett branschperspektiv på kopplingarna mellan organiserad brottslighet och arbetslivskriminalitet har viss relevans. Vissa branscher har kännetecken som gör dem mer attraktiva för den organiserade brottsligheten, såsom att de har hög personalintensitet i kombination med lägre utbildningskrav, liksom att de erbjuder höga brottsvinster, samtidigt som de på olika sätt är svårkontrollerade. Dessa förhållanden återfinns i alla de branscher och näringar som vi har valt att beskriva. Däremot skiljer sig kunskapsläget om hur den organiserade brottsligheten är verksam i olika branscher ganska väsentligt. När det gäller exempelvis byggbranschen verkar myndigheternas kunskap om både förfaranden och aktörer tämligen god. Andra branscher, så som restaurangbranschen, framstår utifrån offentliga rapporter och lägesbilder som mindre väl belysta (se närmare i kapitel 4).

[66] Polismyndigheten (2024d), s. 11.
[67] Polismyndigheten (2024d), s. 10.

4 Näringsgrenar med hög risk för arbetslivskriminalitet

4.1 Inledning

4.1.1 Uppdraget i denna del

Delegationen ska enligt tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar. Delegationen har även i uppdrag att föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna. Delegationen ska dessutom, utifrån vad som framkommer i uppdraget om näringsgrenar, kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige. I detta kapitel beskrivs vilka arbetslivskriminella upplägg som utmärker respektive näringsgren och hur kopplingarna till den organiserade brottsligheten ser ut i respektive näringsgren. Delegationens förslag på åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet behandlas samlat i kapitel 6.

4.1.2 Vilka näringsgrenar är särskilt utsatta för arbetslivskriminalitet?

Arbetslivskriminalitet kännetecknas ofta av att lågkvalificerad arbetskraft utnyttjas i personalintensiva branscher, det vill säga där kostnader för personal utgör en stor del av verksamhetens kostnader. Det handlar ofta om arbetstagare som av olika skäl saknar förmåga att kräva de villkor som anses rimliga på den svenska arbetsmarknaden. I Sverige kan vi anta att det ofta är förknippat med dåliga kunskaper i svenska eller engelska, bristande kunskaper om det svenska

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

samhället och hur den svenska arbetsmarknaden fungerar samt låg utbildningsnivå. Enligt samstämmiga bedömningar kombineras detta ofta med att individen har en otydlig rättslig status i Sverige, exempelvis till följd av att han eller hon saknar uppehålls- eller arbetstillstånd. I Sverige uppfattar myndigheterna att särskilt bygg, städ, restaurang, transport, skönhet och gröna näringar har ett stort inslag av arbetslivskriminalitet. Samtliga dessa branscher har mycket gemensamt, i så måtto att de är personalintensiva, samt att det inom vissa branschsegment finns efterfrågan på arbetskraft utan längre utbildning. Andra typiska branscher är bilvård, däckbyte, vissa transporttjänster såsom flytt och hemleveranser, snöröjning samt avfallshantering.

Det finns dock ingen anledning att tro att andra branscher skulle vara förskonade. Det är fullt möjligt att myndigheterna ännu inte har fått kunskap om alla branscher där arbetslivskriminalitet är, eller har potential att bli, vanligt förekommande. Internationella erfarenheter borde erbjuda goda möjligheter att bli varse fenomen som ännu inte skildrats medialt eller finns på myndigheternas radar. I Danmark finns till exempel arbetskraftsexploatering inom jordbruk/boskapsskötsel, trädgårdsskötsel (hortikultur) och tvätt/kemtvätt. Det här är branscher som hittills varit mindre uppmärksammade i Sverige, men med förutsättningar som gör att arbetslivskriminalitet är eller kan bli vanligt förekommande. Au-pairer är en annan yrkesgrupp som tidigare har uppmärksammats relativt lite i Sverige, trots att de arbetar under förhållanden som på många sätt är typiska för arbetskraftsexploatering. Det har på senare tid dock skett en ökning av ärenden med människor som utnyttjas som hembiträden under förespegling att det rör sig om au pair-verksamhet.[1]

Delegationen har analyserat arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och säsongsanställningar inom de gröna näringarna. Det finns dock skäl att erinra om att detta inte på något sätt innebär att delegationen anser att andra branscher är förskonade från arbetslivskriminalitet. Inom ramen för delegationens expertgrupp har det särskilt lyfts fram att man ser att vård och omsorg i delar (till exempel personlig assistans, primärsjukvård och hemtjänst) är en särskilt utsatt bransch.

Det är i sammanhanget även viktigt att påtala att de allra flesta som driver företag i Sverige följer lagar och regler. Inom de närings-

[1] Polismyndigheten (2023d), s. 15.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

grenar som analyseras i detta kapitel finns naturligtvis arbetsgivare med goda avsikter som strävar efter ordning och reda. Många arbetstagare och seriösa företagare möter dock en annan situation och detta avsnitt är avsett att belysa den delen av dessa näringsgrenar. Arbetslivskriminalitet inom dessa näringsgrenar sker på bekostnad av såväl enskilda arbetstagare som det allmänna och riskerar att skapa en osund konkurrens där det är svårare för seriösa aktörer att verka.

4.2 Byggbranschen

4.2.1 Allmänt om byggbranschen

Begreppet byggverksamhet brukar användas för att beskriva arbete på byggnader och anläggningar. Det handlar typiskt sett om ny-, om- eller tillbyggnad och om reparation, underhåll eller rivning av en byggnad eller en anläggning. Den bransch där denna typ av verksamhet utförs brukar kallas byggbranschen, eller ibland bygg- och anläggningsbranschen. I det följande används av enkelhetsskäl uteslutande begreppen byggbranschen och byggverksamhet, där alltså även anläggningsarbete inkluderas.

Kännetecknande för byggverksamhet är att den bedrivs i form av tidsbestämda projekt – entreprenader – där beställaren av entreprenaden brukar kallas byggherre. I särskilt större byggentreprenader är det vanligt att verksamheten bedrivs i flera led av entreprenörer, så kallade entreprenadkedjor. I sådana fall kallas den entreprenör som har tecknat entreprenadavtalet med byggherren för huvudentreprenör. Entreprenörer under huvudentreprenören i kedjan kallas för underentreprenörer.

När Statistiska Centralbyrån (SCB) redovisar statistik över byggverksamhet delas den i huvudsak in i tre kategorier, nämligen byggande av hus, anläggningarbeten samt specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet.[2] Under 2023 bedrev enligt SCB:s statistik omkring 123 000 fysiska och juridiska personer verksamhet inom byggbranschen. Det investerades under året sammanlagt drygt 651 miljarder kronor i bostäder, lokaler och anläggningar i Sverige, där lite över 150 miljarder kronor avsåg offentligfinansierade projekt. Antalet sysselsatta inom byggindustrin var under samma år drygt 381 000.[3]

[2] SNI-kod F 41–43.
[3] Byggföretagen (2024), s. 3.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) organiserar flest arbetstagare i byggbranschen, ungefär 115 000 sedan förbundet Målarna den 21 maj 2024 blev en del av Byggnads. Andra LO-förbund som organiserar arbetstagare i branschen är Svenska Elektrikerförbundet och Seko, facket för service- och kommunikation (Seko). Bland arbetstagarorganisationer som företräder arbetstagare på tjänstemannasidan i byggbranschen kan nämnas Ledarna, Sveriges Ingenjörer och Unionen.

Det vanligaste centrala kollektivavtalet som tillämpas på arbete i byggbranschen är Byggavtalet med Byggföretagen och Byggnads som parter på arbetsgivar- respektive arbetstagarsidan. På anläggningssidan kan nämnas kollektivavtalet Väg och ban mellan Byggföretagen och Seko.

Andelen arbetstagare som är medlemmar i någon arbetstagarorganisation – det vill säga den fackliga organisationsgraden – har under senare år minskat något i byggbranschen, men ligger runt genomsnittet inom den privata sektorn. Andelen arbetstagare som omfattas av kollektivavtal i byggverksamhet – den vill säga kollektivavtalens täckningsgrad – ligger också runt genomsnittet för den privata sektorn.[4]

4.2.2 Tillsyn över byggbranschen

Det krävs inga särskilda tillstånd för att bedriva byggverksamhet. För enskilda bygg- och anläggningsprojekt krävs ofta tillstånd i form av bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och de kommunala byggnämnderna har ett visst tillsynsansvar i lov- och byggprocessen. Men över utförandet av entreprenaden som sådan sker inte någon tillsyn från någon myndighets sida som bedöms vara relevant i detta sammanhang. När väl tillstånd för projektet har beviljats är det en fråga mellan byggherren och den entreprenör som får uppdraget att komma överens om villkoren för projektets bedrivande i entreprenadavtalet.

I byggverksamhet av viss omfattning ska det finnas en elektronisk personalliggare på byggarbetsplatsen.[5] I den ska dokumenteras

[4] Se Kjellberg (2023), s. 2.
[5] 39 kap. 11 a § skatteförfarandelagen (2011:1244). Bara byggverksamhet där den sammanlagda kostnaden på byggarbetsplatsen kan antas uppgå till mer än fyra prisbasbelopp omfattas av kravet på personalliggare.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och för de personer som är verksamma i näringsverksamheten. Personalliggaren ska hållas tillgänglig för Skatteverket på arbetsplatsen och det är byggherrens ansvar att se till att nödvändig teknisk utrustning finns på plats. Kravet på personalliggare gäller inte när byggherren är en fysisk person som inte i näringsverksamhet utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.[6]

Det är Skatteverket som utövar tillsyn över att skyldigheten att föra personalliggare fullgörs och myndigheten får inom ramen för sin tillsyn besluta om kontrollbesök.[7] Kontrollbesök får inte genomföras i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.

Den som låter utföra en tjänst inom bygg- och anläggning har enligt arbetsmiljölagstiftningen ett ansvar att beakta arbetsmiljöhänsyn när det gäller projekteringen av både byggarbetet och den färdiga byggnaden.[8] Byggherren ska som utgångspunkt också utse en särskild samordnare dels för projektering och planering, dels för själva utförandet av arbetet. Det är Arbetsmiljöverket som ansvarar för tillsynen över att arbetsmiljölagens (1977:1160) regler efterlevs.[9]

4.2.3 Arbetslivskriminalitet i byggbranschen

Allmänt

Frågor kring arbetslivskriminalitet i den svenska byggbranschen har varit i fokus under relativt lång tid. Frågan fick särskild aktualitet i samband med att Sverige blev en del av det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sedermera medlem i EU 1995. Särskilt hamnade frågan om arbetstagarnas villkor i branschen i fokus när utvidgningen av EU till flera östeuropeiska länder skedde 2004 och byggföretag från dessa länder fick fri tillgång till den svenska tjänstemarknaden. Diskussionen handlade därefter i första hand om vilka arbets- och anställningsvillkor som ska gälla när utstationerade arbetstagare utför arbete i Sverige för ett utländskt tjänsteföretags räkning.[10] Diskussionen har lett till ändringar i det EU-

[6] Se 39 kap. 11 b § andra stycket 2 skatteförfarandelagen.
[7] 42 kap. 8 § skatteförfarandelagen.
[8] 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Se även 3 kap. 7–7 c§§ samt 7 f § arbetsmiljölagen.
[9] 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen.
[10] Om utstationering av arbetstagare, se närmare avsnitt 3.2.5 och 6.4.6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

rättsliga regelverk som rör utstationering av arbetstagare, senast i form av justeringar av utstationeringsdirektivet 2018.[11]

I flera sammanhang – bland annat i den senast publicerade lägesbilden från de samverkande myndigheterna – har byggbranschen ansetts ha högst risk för arbetslivskriminalitet av alla branscher.[12] I den förra regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet konstaterades bland annat att byggbranschen är personalintensiv och svårkontrollerad, att den omsätter stora summor pengar och är hårt utsatt för skatteundandragande. Det konstaterades förekomma många olika typer av arbetsmiljörisker, vilket ställer höga krav på arbetsmiljökunskap och säkerhetsmedvetande hos arbetsledare och arbetstagare. Vidare konstaterades att branschen präglas av odefinierade arbetsställen, vilket försvårar kontroller och uppföljning av verksamheten och anställningsförhållandena. Branschen har den största andelen utstationerade arbetstagare, vilket i sig konstaterades medföra stora utmaningar ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv.[13]

I syfte att kartlägga förekomsten av arbetslivskriminalitet i byggbranschen och diskutera tänkbara åtgärder tillsattes Byggmarknadskommissionen i februari 2020. Byggmarknadskommissionen finansierades till stor del av Byggföretagen och Byggnads samt av ett antal andra aktörer inom bygg- och bostadsbranschen. I den slutrapport som publicerades i januari 2022 pekade Byggmarknadskommissionen som bidragande orsaker till förekomsten av arbetslivskriminalitet i branschen ut det tillträde som byggföretag från andra EU-länder, särskilt från Östeuropa, fått till den svenska byggmarknaden samt den högkonjunktur med ökande behov av bemanning som hade rått i branschen under lång tid. En annan bidragande orsak bedömdes vara att svenska byggföretag över tid gått över från att ha egna anställda till att i större utsträckning anlita underentreprenörer för att fullgöra sin del av ett entreprenadavtal.[14]

Byggbranschen har alltså under relativt lång tid varit i fokus när frågor kring arbetslivskriminalitet har diskuterats. Många åtgärder har också vidtagits – inte minst på initiativ från aktörer inom branschen – i syfte att komma till rätta med problemen, se avsnitt 4.2.5. På ett generellt plan kan de typer av problem som bland annat de

[11] Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.
[12] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7.
[13] Regeringsbeslut A2022/00996, s. 13.
[14] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 30.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

samverkande myndigheterna alltjämt pekar på sägas vara desamma som finns i de flesta övriga riskbranscher för arbetslivskriminalitet. De förutsättningar under vilka byggverksamhet bedrivs kan dock göra det särskilt svårt att kontrollera arbetsplatserna och upptäcka arbetslivskriminella upplägg. Arbetsplatserna är till sin natur tillfälliga, vilket kan försvåra uppföljning och kontroll för både myndigheter och arbetstagarorganisationer. Det kan ibland vara svårt att få kännedom om att byggarbete pågår på en viss plats, särskilt när det handlar om mindre byggprojekt, exempelvis sådana som bedrivs i beställarens hushåll.

I mer omfattande byggentreprenader där arbetet bedrivs med flera underentreprenörer är arbetsplatserna ofta stora och det kan råda oklarhet i fråga om vilka företag som vid varje givet tillfälle utför verksamhet på arbetsplatsen och till vilket företag en viss arbetstagare hör.

Utnyttjande av arbetstagare

Villkor och arbetsförhållanden

När arbetslivskriminalitet i byggbranschen diskuteras handlar det – som i övriga riskbranscher – ofta om att utländska arbetstagare utnyttjas, något som innebär både att arbetstagarna far illa och att seriösa företag i branschen utsätts för osund konkurrens.

Det kan röra sig om situationer där företag som är etablerade i ett annat land än Sverige bedriver byggverksamhet här i landet och använder sig av arbetskraft från etableringslandet, vilket ofta innebär att det handlar om utstationering av arbetstagare enligt utstationeringsdirektivet och lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Andra grupper av arbetstagare som riskerar att utnyttjas i byggbranschen – liksom i andra riskbranscher – är sådana som behöver arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige, det vill säga i princip arbetstagare som kommer från något annat land än inom EES eller Schweiz för att arbeta här i landet. Till den gruppen hör såväl utlänningar som arbetar i svenska byggprojekt med arbetstillstånd som sådana som vistas och arbetar illegalt i Sverige.

Enligt Arbetsmiljöverkets statistik för 2023 arbetade 32 573 av samtliga till myndigheten anmälda utstationerade arbetstagare i Sverige i byggverksamhet. Det var omkring 43 procent av samtliga

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

utstationerade arbetstagare i Sverige under perioden.[15] Byggbranschen är den bransch där utstationerad personal är vanligast.

Problem som ibland lyfts fram och som särskilt rör utländska arbetstagare är att arbetstagarna kan ha en med svenska mått mätt låg nivå på arbets- och anställningsvillkoren. Villkor om lön och andra ersättningar kan understiga de som brukar gälla i den svenska byggbranschen, något som kan bero på att det inte finns något svenskt kollektivavtal på plats eller att villkoren i ett sådant kollektivavtal inte följs.[16] Arbetstagarna kan ha långa arbetstider och kort dygnsvila. Boendeförhållandena kan vara undermåliga och det finns exempel på att arbetstagarna får bo på byggarbetsplatsen eller i trångbodda baracker eller lägenheter. Det förekommer att arbetstagarna får betala oskäliga hyror för boendet.[17]

En företeelse som bland andra Byggmarknadskommissionen har lyft fram särskilt kopplat till utstationering av arbetstagare i byggbranschen är att oseriösa företag tecknar kollektivavtal – ofta ett hängavtal – med en arbetstagarorganisation utan intention att tillämpa bland annat avtalets villkor om lön och andra ersättningar.[18] För att förhindra upptäckt av avtalsbrottet under tiden entreprenaden pågår kan arbetstagaren i efterhand under mer eller mindre tvång eller enligt en tidigare överenskommelse betala tillbaka en del av en utbetald kollektivavtalsenlig lön.[19] När väl kollektivavtalsbrottet eventuellt upptäcks och det har drivits en rättslig process kan företaget redan ha lämnat Sverige.

Det handlar alltså om den typ av upplägg som berörs i avsnitt 3.2.6. Som framgår där gör sådana upplägg det svårare för arbetstagarorganisationer att övervaka och kontrollera att villkoren i ett kollektivavtal följs och att det när avtalsbrottet väl upptäcks kan vara svårt att genomdriva krav på skadestånd. I det sammanhanget har Byggmarknadskommissionen pekat på att nivån på de skadestånd som döms ut för kollektivavtalsbrott när brottet rör en bristande tillämpning av villkoren på andra än organisationens medlemmar enligt Arbetsdomstolens praxis är för låg för att verka avskräckande mot denna typ av upplägg.[20] Det är relativt ovanligt att utstationerade arbetstagare, som

[15] Arbetsmiljöverket (2024a).
[16] Se avsnitt 3.2.6.
[17] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 21.
[18] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 48 f. Om hängavtal, se avsnitt 3.2.6.
[19] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 143 f, se vidare avsnitt 3.2.6.
[20] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 127 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

endast tillfälligt vistas och arbetar i landet, är medlemmar i en svensk arbetstagarorganisation.

Det förekommer på svenska byggarbetsplatser brister i arbetsmiljön, något som i värsta fall kan resultera i allvarliga olyckor eller arbetsrelaterade sjukdomar. Enligt de samverkande myndigheternas lägesbild för 2023 är det vid kontroller av byggarbetsplatser vanligt att de som enligt arbetsmiljölagstiftningen ska ansvara för samordningen av arbetsmiljöansvaret på arbetsplatsen saknar arbetsmiljökunskap eller inte ser till att arbetsmiljöregler följs.[21] Antalet arbetsolyckor i byggindustrin har de senaste åren legat på runt 10 olyckor årligen per 1 000 sysselsatta. Trenden har under senare år varit en viss minskning av olyckorna, dock med en viss uppgång under 2023. Byggbranschen tillhör enligt Arbetsmiljöverkets statistik de branscher där antalet arbetsolyckor med dödlig utgång är högst.[22]

Det ska dock understrykas att det faktum att en arbetsolycka inträffar inte nödvändigtvis har en koppling till konstaterade brister i arbetsmiljön eller till andra regelöverträdelser som kan utgöra arbetslivskriminalitet. Delegationen har tidigare gjort bedömningen att 5–8 procent av de arbetsolyckor av mer allvarlig karaktär som inträffade under 2021 hade en koppling till arbetslivskriminalitet.[23]

Fenomenet med så kallade falska egenföretagare, se avsnitt 3.2.6, är enligt de samverkande myndigheterna mot arbetslivskriminalitet vanligast i byggbranschen.[24] Det handlar alltså om personer som uppträder som egenföretagare men som rättsligt sett egentligen är arbetstagare som kan arbeta till låg ersättning och under långa arbetsdagar.

Särskilt om utstationering av tredjelandsmedborgare i vissa fall

Om ett utländskt företag sänder en person som är medborgare i ett land utanför EES eller Schweiz, ofta kallade tredjelandsmedborgare, till Sverige för att arbeta gäller som utgångspunkt krav på arbetstillstånd. Enligt 5 kap. 2 § 4 utlänningsförordningen (2006:97) gäller dock inte något krav på arbetstillstånd för tredjelandsmedborgaren när personen tillfälligt ska arbeta i en svensk entreprenad och arbetsgivaren är ett företag som är etablerat inom EES eller i

[21] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 23.
[22] Arbetsmiljöverket (2024b), s. 46.
[23] SOU 2023:8, s. 147 f.
[24] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 18.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Schweiz, det vill säga i praktiken vid utstationering i Sverige för arbete i en svensk byggentreprenad. En förutsättning för att undantaget ska gälla är att tredjelandsmedborgaren är bosatt och har rätt att arbeta och vistas i det andra landet.

Enligt bland andra Byggmarknadskommissionen används undantaget i utlänningsförordningen för att kringgå kravet på arbetstillstånd, genom att även tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kraven utstationeras för att arbeta i svenska byggprojekt direkt från tredje land.[25] Problematiken har också lyfts fram inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Där har konstaterats att det initialt handlar om brott mot utlänningslagstiftningen eftersom arbetstagarna inte kommer till Sverige via utsändarlandet, utan direkt från tredje land. Arbetstagarnas arbetsvillkor uppfyller oftast inte svenska krav. De har en svag ställning och riskerar därför att utnyttjas och exploateras på arbetsmarknaden.[26]

Brister i hanteringen av utstationeringsregistret

Företag som utstationerar arbetstagare i Sverige ska anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket, se avsnitt 3.2.5 och 6.10. Arbetsmiljöverket för ett register över de anmälda utstationeringarna, det så kallade utstationeringsregistret. Bland andra Byggmarknadskommissionen har pekat på att det förekommer brister när det gäller bland annat utstationerande byggföretags anmälningar till registret, något som gör att relevanta arbetstagarorganisationer inte får kännedom om att företaget finns i landet och om var verksamheten bedrivs.[27] Det innebär i sin tur att arbetstagarorganisationen inte når företaget och kan ställa krav på kollektivavtal, vilket är en förutsättning för att se till att arbetet utförs till villkor som framstår som skäliga i en svensk kontext. En bristande anmälan bör kunna få särskilt stora konsekvenser i fall där det handlar om mindre byggentreprenader eller om byggtjänster som utförs i hushållen och som kan vara svåra för myndigheter och fackliga organisationer att få kännedom om på annat sätt.

[25] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 49 f.
[26] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24.
[27] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 129 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Entreprenadkedjor

Som nämnts tidigare bedrivs byggverksamhet ofta i entreprenadkedjor, det vill säga med led av underentreprenörer. Skälet till det är i grunden att det är effektivt att låta företag som har specialistkompetens utföra olika moment och arbeten i byggprojektet i stället för att den entreprenör som sluter entreprenadavtalet med byggherren har all nödvändig personal anställd hos sig och själv utför alla moment i entreprenaden.

Förekomsten av kedjor av underentreprenörer i byggprojekt har i vissa sammanhang pekats ut som en riskfaktor ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. Inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet har konstaterats att det i byggbranschen finns många oseriösa företag, både på större byggarbetsplatser och kopplade till mindre företag. Underentreprenörer i flera led har konstaterats kunna innebära försvårad kontroll, bland annat på grund av att det är svårt att ha en dialog med respektive underentreprenör i egenskap av arbetsgivare.[28]

Ett större antal underentreprenörer på en och samma byggarbetsplats kan också göra det svårare för arbetstagarorganisationer att kontrollera bland annat att villkoren i ett kollektivavtal efterlevs. Det blir enklare för ohederliga företag att verka på byggarbetsplatser där det är svårt både för arbetstagarorganisationer och myndigheter att övervaka och kontrollera att villkor och regler kring skyddet för arbetstagare följs. Med underentreprenörer i flera led kan det också bli svårare för huvudentreprenören eller en beställare av entreprenaden att kontrollera att en underentreprenör fullgör sina skyldigheter i relevanta avseenden.

Reglering i syfte att stärka skyddet för arbetstagare som arbetar för underentreprenörer i byggprojekt och motverka att företag placeras i en entreprenadkedja i syfte att försvåra kontroller har relativt nyligen införts både i kollektivavtal och av lagstiftaren, se nedan avsnitt 4.2.5.

[28] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 28.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Undandragande av skatt och sociala avgifter

Undandragande av skatt och fusk med A1-intyg

Byggbranschen omsätter mycket stora summor och har i olika sammanhang konstaterats vara hårt utsatt för skatteundandragande.[29] Det kan handla om såväl bristande beskattning av inkomsterna från näringsverksamheten som om förekomsten av obeskattad inkomst för det arbete som arbetstagaren har utfört.

En särskild problematik som ofta aktualiseras i byggbranschen på grund av verksamhetens tillfälliga natur och förekomsten av utländska företags och arbetstagares aktivitet i branschen handlar om i vilket land beskattning över huvud taget ska ske.

Som närmare beskrivs i avsnitt 3.2.7 gäller att utomlands bosatta personer som vistas i Sverige under en sammanlagd tid om högst 183 dagar under en tolvmånadersperiod kan vara befriade från skattskyldighet här i landet när det gäller lön som betalas ut av en arbetsgivare som har sin hemvist utomlands.[30] Denna så kallade 183-dagarsregel kan vara tillämplig exempelvis när en arbetstagare utstationeras i Sverige för att arbeta i en svensk byggentreprenad. 183-dagarsregeln kan inte åberopas för skattebefrielse för arbetstagaren när den utbetalade lönen belastar ett fast driftställe i Sverige.[31] Det faktum att verksamheten bedrivs från ett fast driftställe i Sverige innebär också att inkomsten från verksamheten som sådan alltid ska beskattas här i stället för i etableringslandet.

En problematik som har lyfts fram i olika sammanhang är att utländska byggföretag ofta underlåter att anmäla till Skatteverket att de har ett fast driftställe i Sverige.[32] På så sätt kan företaget undvika att betala skatt i Sverige samtidigt som det kanske inte heller betalar skatt i sitt etableringsland. Arbetstagare som har utstationerats för att arbeta för arbetsgivarens räkning i entreprenaden kan å sin sida åberopa 183-dagarsregeln för att undgå att betala skatt i Sverige och kanske inte heller betalar någon skatt i hemlandet. Detta kan leda till att företaget på ett otillbörligt sätt kan konkurrera med hederliga företag genom att ha lägre kostnader för verksamheten än

[29] Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 28 och Byggmarknadskommissionen (2022), s. 23 f.
[30] 5 a § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.
[31] Se avsnitt 3.2.7.
[32] Se bl.a. Byggmarknadskommissionen (2022), s. 136.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

om de hade följt gällande regelverk och det allmänna går dessutom miste om skatteintäkter.

Systemet med A1-intyg för att avgöra till vilket socialförsäkringssystem en utstationerad arbetstagare tillhör har under lång tid ifrågasatts av arbetsmarknadens parter i byggbranschen. Det har pekats på att regelverket systematiskt missbrukas genom att materiellt sett felaktiga A1-intyg används för att byggföretag ska kunna undvika att betala sociala avgifter i Sverige. Också bland andra Byggmarknadskommissionen har uppmärksammat problematiken och ifrågasatt den starka verkan som ett A1-intyg har inom EU.[33]

Upplägg där A1-intyg används på ett felaktigt sätt kan leda till att arbetsgivaren helt kan slippa att betala några sociala avgifter och därmed skaffa sig otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till skötsamma företag, såväl svenska som utländska. Arbetstagaren själv riskerar att hamna mellan olika länders socialförsäkringssystem och stå utan skydd vid exempelvis sjukdom eller olycksfall.

Hushållsnära byggtjänster och rotavdrag

Den hushållsnära delen av byggbranschen är offentligt subventionerad via det så kallade rotavdraget. Genom rotavdraget ges ägare av småhus och ägarlägenheter samt innehavare av bostadsrättslägenheter en rätt till skattereduktion vid reparation, ombyggnad eller tillbyggnad av bostaden. Systemet är uppbyggt så att avdrag motsvarande rotavdraget görs av den som har utfört byggtjänsten redan när tjänsten faktureras, varefter tjänsteutövaren ansöker om att få ett belopp motsvarande rotavdraget utbetalt från Skatteverket (fakturamodellen). Själva rätten till avdrag fastställs först i ett senare skede, när Skatteverket beslutar om slutlig skatt för den som har fått tjänsten utförd. Det är bara arbetskostnaderna i byggtjänsten som får ligga till grund för rotavdrag och alltså inte exempelvis kostnader för materiel.

Ett av huvudskälen bakom rotavdraget är att hushållens drivkraft att välja vita byggtjänster ska öka, genom att skillnaden i pris mellan svarta och vita tjänster blir mindre. Byggmarknadskommissionen pekar dock i sin slutrapport på att det arbete som utförs inom ramen för byggtjänsten – och som alltså rotavdraget i grunden base-

[33] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 131 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ras på – kan ske svart eller till och med utföras av arbetstagare utan arbetstillstånd i Sverige utan att det behöver komma till Skatteverkets kännedom eller leda till att rotavdraget uteblir. Förekomsten av svartarbete eller av att arbetstagare utan arbetstillstånd utför arbete inom ramen för en i och för sig vit byggtjänst har Byggmarknadskommissionen inte kunnat säga något säkert om. Som ett skäl för det pekas dock på det faktum att byggarbetsplatser i hushållen är svårkontrollerade. Det pekas också på att tjänsteutövaren i den information som lämnas till Skatteverket i samband med en begäran om utbetalning inte behöver ange vilka personer som har utfört sådant arbete som bildar grund för avdraget.[34]

Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

De samverkande myndigheterna har konstaterat att bland annat nätverksbaserade företag och släktbaserade nätverk ofta använder statligt stöd, exempelvis anställningsstöd från Arbetsförmedlingen, i byggverksamhet. Det har konstaterats finnas omfattande problem med bidragsbrott inom byggbranschen.[35] I det sammanhanget har lyfts att branschen präglas av odefinierade arbetsställen, vilket gör det svårt att följa upp verksamheten och de överenskommelser som gäller för anställningarna. Vid förbokade arbetsplatsbesök kommer den som ska utföra kontroller till en tillrättalagd verklighet.

4.2.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Kopplingarna mellan aktörer i byggbranschen och den organiserade brottsligheten är väl etablerade. De har skildrats såväl journalistiskt som i rapporter från rättsvårdande myndigheter.

Utifrån en analys av misstankerapporter har Finanspolisen funnit avancerad penningtvätt via bolagsstrukturer kopplade till den ryskspråkiga gemenskapen.[36]

De bolag som använder tjänsterna, kundbolagen, är bolag som bedriver en faktisk verksamhet, där legala och illegala medel blandas och som är i behov av att tvätta pengar från arbetslivskriminalitet

[34] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 104.
[35] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 28.
[36] Polismyndigheten (2024d), s. 6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

eller få kontanter för att betala ut svarta löner. De verkar främst i byggsektorn, men även andra kontant- och arbetskraftsintensiva branscher såsom frisör och restaurang förekommer. Kundbolagen kan komma i kontakt med upplägget via möjliggörare. Men kundbolagen kan även vara bolag som själva ingår i det kriminella nätverket med syfte att generera brottsvinster.[37]

För att dölja de stora flöden av pengar som omsätts i nätverket används ett stort antal bolag, som är startade, övertagna eller uppköpta enkom för att användas för penningtvätt. När uppköp sker av verksamma företag, med etablerade konton och kreditvärdighet, är byggrelaterade bolag överrepresenterade.[38]

En annan central del i dessa upplägg är tillgången till identiteter, som gör det möjligt för de kriminella att distansera sig från användandet av företaget som brottsverktyg. De utnyttjade identiteterna används för att erhålla bank-id, starta nya bolag, stå som formella företrädare och sätta upp företagskonton.[39]

4.2.5 Initiativ från branschen och det allmänna

Inledning

Det har konstaterats att byggbranschen är den bransch som kanske först av alla hamnade i fokus när frågor kring det som i dag kallas arbetslivskriminalitet började diskuteras i Sverige. Särskilt under senare år har ett stort mått av samsyn kring problematiken rått mellan kanske särskilt Byggföretagen och Byggnads. Parterna har både var för sig och gemensamt genom åren vidtagit flera åtgärder i syfte att komma till rätta med problemen. Flera av de initiativ som tagits har sedermera bildat mall för hur problemen bör hanteras även i andra riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

Också andra aktörer än parterna har vidtagit åtgärder för att komma åt problem med arbetslivskriminalitet i byggverksamhet, som bostadsföretag och kommuner i egenskap av beställare av byggprojekt och banker i egenskap av kreditgivare i sådana projekt. Också den svenska lagstiftaren har – i grunden som en följd av EU-medlemskapet – särskilt riktat in sig på skyddet för arbetstagare

[37] Polismyndigheten (2024d), s. 11.
[38] Polismyndigheten (2024d), s. 11.
[39] Polismyndigheten (2024d), s. 10.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och motverkandet av otillbörlig konkurrens i byggverksamhet som bedrivs med underentreprenörer.

ID06

ID06 är ett frivilligt system för identifiering på arbetsplatser som lanserades 2006 av dåvarande Sveriges Byggindustrier, numera Byggföretagen.[40] Systemet används på i stort sett alla större svenska byggarbetsplatser och innebär när det tillämpas att alla på en byggarbetsplats ska bära ett ID06-kort synligt samt kunna visa giltig legitimation. I systemet ingår närvaroregistrering i elektronisk personalliggare som uppfyller kraven enligt skattelagstiftningen, hantering av digitala utbildningsbevis och koppling till inpasserings- och låsfunktioner på arbetsplatser. Via en webblösning går det att kontrollera vilka företag som är anslutna till systemet.

Systemet har utvecklats under senare år och utvecklas alltjämt. Bland senare uppdateringar kan nämnas att alla ID06-kort har bytts ut och att kravet på styrkt identitet har skärpts. På byggarbetsplatser där ID06-systemet tillämpas måste eventuella tillstånd som arbetstagaren behöver för att få uppehålla sig och arbeta i Sverige kunna visas upp. Så sent som den 12 augusti 2024 har ID06 gått över till en tillverkare av kort i stället för flera möjliga, i syfte att höja säkerhetsnivån i kontrollarbetet samt att förenkla och göra processen smidigare.

Bolaget i vilket verksamheten med ID06 bedrivs ägs gemensamt av Byggföretagen, Byggherrarna, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännytta, Installatörsföretagen Maskinentreprenörerna, Plåt- och Ventföretagen, Glasbranschföreningen, Transportföretagen, Säkerhetsföretagen och Måleriföretagen.

Byggavtalet 2023 och Svensk Byggkontroll

Byggföretagen och Byggnads har under senare år i sina kollektivavtal kommit överens om att införa olika mekanismer i syfte att komma till rätta med fusk kopplat till tillämpningen av kollektivavtalsvillkoren i entreprenadkedjorna. Som exempel kan nämnas

[40] Se SOU 2023:8, s. 88.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

införandet av ett entreprenörsansvar för lön och stärkta möjligheter till granskning och kontroll i bland annat Byggavtalet.

En nyhet i bland annat Byggavtalet 2023 är införandet av en mekanism för så kallad fördjupad kontroll av löner och andra ersättningar.[41] I korthet innebär regleringen att arbetsgivaren efter en skriftlig begäran från Byggnads på regional nivå (Byggnads region) ska överlämna vissa dokument till den fackliga organisationen, som sedan kan utföra en kontroll över ett visst begränsat antal eller en viss begränsad del av arbetsgivarens arbetstagare som är verksamma på avtalsområdet. Bland de dokument som ska överlämnas och ligga till grund för kontrollen kan nämnas anställningsavtal, lönespecifikationer, tidrapporter, övertidsjournaler, intyg över individuellt gjorda utbetalningar av löner och andra ersättningar, uppgift över redovisad och inbetald skatt samt eventuella A1-intyg. Arbetsgivarparten i avtalet, det vill säga Byggföretagen, har rätt att åberopa veto om rätten att begära kontroll missbrukas.

Om en fördjupad kontroll har genomförts och Byggnads region skriftligen har påpekat felaktigheter har arbetsgivaren en månad på sig att rätta de fel som påpekats. Rättelse ska ske avseende samtliga arbetstagare även om endast ett antal av dem varit föremål för kontroll och Byggnads region har rätt att kontrollera att rättelse har skett.

För arbetsgivare som är bundna av det centrala kollektivavtalet genom hängavtal gäller ingen begränsning i fråga om det antal arbetstagare som ska ingå i granskningen. Byggföretagen har i dessa fall inte heller någon möjlighet att åberopa veto mot en begäran. Hängavtalsbundna arbetsgivare ska enligt avtalet betala en särskild tillsynsavgift som bestäms av Byggnads årligen och tar utgångspunkt i antalet anställda i företaget.

Byggnads har inrättat en särskild enhet som bara arbetar med att kontrollera att företag betalar rätt löner och ersättningar enligt kollektivavtalet och kallar kontrollsystemet för Svensk Byggkontroll.

Partssamverkan

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har träffat en överenskommelse om partssamverkan med Svenskt Näringsliv och LO. Centralt beslutades att inrätta en nationell strategisk grupp

[41] Se Byggavtalet 2023 § 3 punkt 10.2.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

bestående av representanter från båda organisationerna och deltagande myndigheter. Skatteverket är sammankallande. Myndigheterna och arbetsmarknadens parter valde ut byggbranschen som pilotbransch för samverkan.[42]

Fair Play Bygg

Fair Play Bygg är en organisation som drivs gemensamt av Byggnads Stockholm-Gotland och Stockholms Byggmästareförening.[43] Organisationen tar emot tips om oegentligheter på byggarbetsplatserna inom regionen. Tipsen bearbetas och skickas vidare till relevanta myndigheter, som Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Vid sidan av tipsverksamheten arbetar Fair Play Bygg tillsammans med beställarorganisationer och kommunala bolag för ökad kunskap och goda rutiner.

Rättvist byggande

Rättvist byggande är en arbetsmodell – ursprungligen framtagen på initiativ från bostadsföretaget Stockholmshem – för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet och osund konkurrens i byggprojekt.[44] Arbetet bedrivs sedan slutet av 2021 i en ideell förening, där bland andra flera bostadsföretag och kommuner är medlemmar.

I byggentreprenader där arbetsmodellen tillämpas gäller bland annat att samtliga underentreprenörer och leverantörer som verkar i entreprenaden ska vara föranmälda och kontrollerade av Rättvist byggande. Samtliga företag som arbetar i projektet ska sköta skatter och avgifter och sakna aktiva skulder hos Kronofogdemyndigheten. All personal på arbetsplatsen ska bära aktiva ID06-kort och ha eventuella erforderliga tillstånd för att få vistas och arbeta i Sverige. Samtliga företag i ett entreprenadprojekt ska uppfylla de arbetsrättsliga kontraktsvillkoren gällande lön, arbetstid och semester. Detta krav kan uppfyllas antingen genom att villkoren för samtliga anställda kan styrkas gällande lön, arbetstid och semester på en nivå som minst motsvarar lägsta nivå i centralt kollektivavtal, eller genom att före-

[42] Se SOU 2023:8, s. 65.
[43] Se SOU 2023:8, s. 92.
[44] Se SOU 2023:8, s. 90 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

taget är anslutet till ett kollektivavtal eller har hängavtal med en arbetstagarorganisation.

Rättvist byggande kan under den tid entreprenaden pågår utföra oannonserade arbetsplatskontroller för att kontrollera att de företag som verkar på arbetsplatsen uppfyller de krav som gäller. Rättvist byggande består också bland annat i att hantera och åtgärda brister i kontrakt och med myndighetskontakter, till exempel polisanmälningar.

Hållbar byggbransch

Hållbar byggbransch är ett initiativ bland svenska banker och kreditinstitut som syftar till att motverka ekonomisk kriminalitet i byggbranschen samt verka för en sund konkurrens och att mänskliga rättigheter respekteras.[45] Initiativet har tagits fram i nära samverkan med olika aktörer inom bygg- och fastighetssektorn och har resulterat i gemensamma riktlinjer som för bankkunderna innebär krav på ökad kontroll i alla leverantörsled. Hållbar byggbransch drivs genom ett helägt dotterbolag till Svenska Bankföreningen. De banker som hittills har anslutit sig till systemet är Danske Bank, Nordea, SBAB, SEB samt Swedbank och Sparbankerna.[46]

Systemet innebär att bankerna i sin kreditprocess beaktar att kunden har nödvändiga kontroll- och uppföljningssystem för en byggarbetsplats samt svarar upp mot vissa definierade krav. Kraven sammanfaller i väsentliga delar med de som ställs av byggherrar inom ramen för modellen Rättvist byggande, se ovan. Det handlar om att kunden förbinder sig att se till att företag som bedriver byggverksamhet ska vara föranmälda på arbetsplatsen. Företag som verkar i entreprenaden ska vara godkända för F-skatt och får inte ha ett skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten för restförda skatter och avgifter. Om det krävs enligt svensk lag ska företagen vara arbetsgivarregistrerade och betala svenska arbetsgivaravgifter. Kunden ska tillse att det löpande genomförs fysiska arbetsplatskontroller minst en gång per år eller minst två gånger per år för projekt med en kontraktssumma över 500 miljoner kronor. Banken ska på begäran ges insyn i vad som har framkommit vid kontroller på en byggarbetsplats.

[45] Se SOU 2023:8, s. 88 f.
[46] https://www.bankinfrastruktur.se/hallbar-byggbransch. Hämtad 2025-01-22.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Entreprenörsansvarslagen

Den 1 januari 2019 trädde lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) i kraft. Lagen infördes i första hand på grund av nya regler i EU-lagstiftningen kring utstationering, men den är tillämplig även i förhållande till andra än utstationerade arbetstagare. Lagen gäller bara i bygg- och anläggningsentreprenader.

I korthet innebär lagen att en entreprenör (uppdragsgivare) som anlitar en annan entreprenör (underentreprenör) för att utföra arbete enligt ett entreprenadavtal kan bli skyldig att betala lön till underentreprenörens arbetstagare om underentreprenören av någon anledning inte själv betalar lönnen senast på förfallodagen. Ytterst ansvarar huvudentreprenören för att lönen betalas. Den ursprungliga beställaren av entreprenaden – det vill säga byggherren – har inget ansvar enligt lagen. Lagen innehåller också bland annat regler om regressrätt mellan inblandade aktörer.

Lagen är semidispositiv, vilket innebär att arbetsmarknadens parter på central nivå kan träffa kollektivavtal om andra former av entreprenörsansvar, så länge ansvaret lever upp till kraven i EU-lagstiftningen. Det fanns redan när entreprenörsansvarslagen trädde i kraft en särskild reglering om entreprenörsansvar för arbetstagare som arbetar inom Byggavtalets tillämpningsområde.

4.3 Restaurangbranschen

4.3.1 Allmänt om restaurangbranschen

Restaurangbranschen tillhör de branscher som har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet och som prioriteras i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet.[47] Branschen utmärks av hög personalomsättning. Samtidigt som det i branschen finns mycket kvalificerad arbetskraft finns det också flera typer av tjänster där det inte ställs krav på högre utbildning eller kunskaper i svenska och där det är lätt att sätta personer i arbete direkt eller efter en kortare internutbildning. Detta gör att det i vissa

[47] Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 4.

fall är lätt att ersätta personer som inte godtar dåliga anställningsvillkor.[48] I restaurangbranschen är en hög andel av de anställda ungdomar.

Näringsgrenen restaurang-, catering och barverksamhet omfattade 2023 totalt cirka 30 000 företag. Av dessa har cirka 12 000 inga anställda. Undergruppen restaurang dominerar och där ingick samma år totalt cirka 27 500 företag.[49]

Delegationen redovisade i betänkandet SOU 2023:8 antal och andel personer som ingår i riskgruppen för arbetslivskriminalitet efter bransch. Av de 200 147 personer som vid mätningen var sysselsatta inom av näringsgrenen hotell och restaurang bedömdes 20 651 personer ingå i riskgruppen vilket motsvarar cirka 10 procent.[50]

Organisationsgraden i hotell- och restaurangsektorn är låg.[51] Förutom den låga fackliga organisationsgraden utmärks restaurangbranschen av relativt få fackklubbar, hög andel utrikes födda, många arbetskraftsmigranter och tendenser till etnisk segmentering. Etnisk segmentering kan sägas avse mönster där personer som har migrerat från ett visst land tenderar att arbeta hos arbetsgivare med samma bakgrund. Det finns ofta en naturlig orsak till att personer som har migrerat från ett visst land tenderar att arbeta hos arbetsgivare med samma bakgrund i restaurangbranschen. Det är exempelvis naturligt att kockar från ett visst land har kunskap om det landets matkultur och gärna arbetar i ett sådant kök. Samtidigt som etnisk segmentering alltså inte behöver vara ett problem i sig har det också anförts att sådan segmentering riskerar att underlätta utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.[52] Vidare utmärks branschen av ett stort antal offentligt subventionerade anställningar. Dessutom är det vanligt med hängavtal i branschen. Detta är en kombination av förhållanden som försvårar för arbetstagarorganisationerna att kontrollera kollektivavtalens efterlevnad.[53]

Det kan också nämnas att det finns tydliga kopplingar mellan restaurangbranschen och transportbranschen på så sätt att det har blivit vanligt att mat från restauranger transporteras av cykel- eller

[48] SOU 2024:15, s. 188 och Kjellberg (2023), s. 13.
[49] Enligt systemet med så kallade SNI-koder, som är en standard för svensk näringsgrensindelning, avser SNI-koden 56 Restaurang-, catering och barverksamhet. Siffrorna är hämtade från SCB, Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/. Hämtad 2024-11-01.
[50] SOU 2023:8, s. 142 f.
[51] Kjellberg (2023), s. 2 och 58.
[52] Se t.ex. Handels (2019), s. 29 och Frödin och Kjellberg (2020).
[53] Kjellberg (2023), s. 13.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

mopedbud, vilka kan vara så kallade falska egenföretagare, se vidare avsnitt 3.2.6 och 4.4.2.

Viktiga arbetsmarknadsorganisationer inom restaurangbranschen är Visita, bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen, och Hotell- och restaurangfacket, som är ett fackförbund inom LO. Andra LO-förbund som organiserar arbetstagare i branschen är Seko (bland annat vissa arbetstagare som arbetar på restauranger ombord på fartyg) och Svenska Kommunalarbetareförbundet. Bland arbetstagarorganisationer som företräder arbetstagare på tjänstemannasidan kan nämnas Ledarna och Unionen. På arbetsgivarsidan kan även nämnas Fremia, som bildades 2021 efter ett samgående av Arbetsgivarföreningen KFO och Arbetsgivarförbundet Idea.

Flera myndigheter har roller när det gäller restaurangbranschen, vilket utvecklas nedan.

Kontrollen av livsmedelslagstiftningen

Regleringen och kontrollen av livsmedelskedjan är omfattande och styrs i stor utsträckning av rättsakter på EU-nivå. Nationella bestämmelser om livsmedel finns bland annat i livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och i myndighetsföreskrifter.[54]

Offentlig kontroll enligt livsmedelslagen utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna enligt föreskrifter som regeringen meddelar.[55] Den närmare ansvarsfördelningen mellan kontrollmyndigheterna anges huvudsakligen i 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen.

Ett livsmedelsföretag ska registreras eller godkännas. I många fall räcker det med registrering men om det ska hanteras livsmedel som medför större risker krävs först ett godkännande. Livsmedelsföretag som ska sälja livsmedel direkt till konsument ska registreras hos kommunen där verksamheten ska bedrivas. Det gäller till exempel restauranger, caféer, kiosker och korvvagnar.[56]

[54] Regelverket beskrivs utförligt i SOU 2024:44.
[55] 11 § livsmedelslagen (2006:804).
[56] https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/starta-foretag/registrera-foretag. Hämtad 2024-08-21.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Bestämmelser om straff och sanktionsavgifter finns i 28 a–30 f §§ livsmedelslagen. För vissa allvarligare och särskilt definierade överträdelser gäller en straffbestämmelse med böter eller fängelse i högst två år. Mindre allvarliga överträdelser av i första hand administrativ karaktär är avkriminaliserade och i stället belagda med sanktionsavgifter. En sanktionsavgift ska tas ut bland annat av den som påbörjar en verksamhet utan att ha gjort en anmälan om registrering till behörig kontrollmyndighet i vissa fall.[57]

Det finns flera former inom vilka svenska myndigheter samarbetar när det gäller kontrollen över livsmedelskedjan, bland annat när det gäller nationell samordning av fuskkontroll.[58] I flera kommuner sker kontroller av flera kommunala och statliga myndigheter tillsammans för att bland annat motverka osund konkurrens, ofta i nära samarbete med de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet.[59] Så är fallet exempelvis i Göteborgs stad och Linköpings kommun.

Serveringstillstånd

Kommunerna prövar frågor om serveringstillstånd. Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.[60]

Serveringstillstånd får endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen.[61] En innehavare av serveringstillstånd får meddelas en erinran, eller i allvarligare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning om denne inte uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande, eller inte följer de bestämmelser som gäller för servering enligt alkohollagen eller de villkor eller föreskrifter som meddelats enligt den lagen.[62]

[57] 30 a § livsmedelslagen och 39 a § första stycket livsmedelsförordningen (2006:813).
[58] Detta beskrivs utförligt i SOU 2024:44.
[59] SOU 2024:44, s. 247.
[60] 9 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622).
[61] 8 kap. 12 § alkohollagen.
[62] 9 kap. 17 § alkohollagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

En kommun ska återkalla ett serveringstillstånd

1. om tillståndet inte längre utnyttjas,
2. om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit, eller
3. om tillståndshavaren har brutit mot alkohollagen eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.[63]

När det gäller juridiska personer som ansöker om serveringstillstånd ska lämplighetsprövningen enligt förarbetena avse dels den juridiska personen som sådan, dels den eller de fysiska personer som har betydande inflytande i rörelsen, till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav.[64] I förarbetena till alkohollagen anges också att en återkallelse är en synnerligen ingripande åtgärd och bör förekomma endast i de allvarligare fallen. Vidare anges där att en erinran ska kunna användas vid lindriga förseelser och att varning bör komma i fråga som en påföljd vid överträdelser som är allvarliga, dock inte i sådan grad att en återkallelse ter sig nödvändig.[65] Som exempel på sådan olämplighet som kan medföra återkallelse nämns i förarbetena till den tidigare alkohollagen brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafikonykterhet och våldsbrott. Prövningen av lämpligheten ska avse sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening.[66]

[63] 9 kap. 18 § alkohollagen.
[64] Prop. 1994/95:89 s. 102.
[65] Prop. 2009/10:125 s. 116 f.
[66] Prop. 1994/95:89 s. 102. Frågan om återkallelse av serveringstillstånd i ett visst fall med viss koppling till arbetskraftsexploatering har prövats av Förvaltningsrätten i Göteborg, se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 15 mars 2024 i mål nr 13944-23.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Kassaregister och personalliggare

Liksom alla som i näringsverksamhet säljer varor eller tjänster mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort ska den som bedriver restaurang använda kassaregister.[67] Den som bedriver restaurangverksamhet ska också föra en personalliggare.[68]

Skatteverket utövar tillsyn över att den som är skyldig att använda kassaregister har ett sådant och att de kassaregister som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav.[69] Skatteverket har för tillsynen rätt att få tillträde till verksamhetslokaler där den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister bedriver verksamhet. Polismyndigheten ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde som behövs för tillsynen.[70] Om Skatteverket begär det, ska den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för tillsynen.[71]

Skatteverket kan också göra kontrollbesök för att kontrollera att den som är skyldig att föra personalliggare fullgör sina skyldigheter.[72]

4.3.2 Arbetslivskriminalitet i restaurangbranschen

Missförhållanden i livsmedelskedjan i stort

Inledningsvis kan nämnas att det i flera sammanhang har lyfts att det finns stora problem med fusk och missförhållanden i livsmedelskedjan i stort, där också restaurangbranschen ingår, liksom delar av de gröna näringarna, som behandlas närmare i avsnitt 4.7. Livsmedelskedjan sträcker sig från jord till bord och omfattar allt från odling av grödor och uppfödning av djur till distribution, bearbetning och försäljning av livsmedel till konsumenter. Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan anger i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) att de ekonomiska vinsterna av fusk är så omfattande, och risken för upptäckt så liten, att möjligheten att tjäna pengar drar till sig organiserad brottslighet och andra oseriösa aktörer. Enligt utredningen utgör fusket i livsmedelskedjan

[67] 39 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).
[68] 39 kap. 11 § skatteförfarandelagen.
[69] 42 kap. 3 § skatteförfarandelagen.
[70] 42 kap. 4 § skatteförfarandelagen.
[71] 42 kap. 5 § skatteförfarandelagen.
[72] 42 kap. 8 § skatteförfarandelagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

i dag en del av den kriminella ekonomin och företagen används som verktyg för olika typer av brottslighet. Utredningen konstaterar också att fusk i livsmedelskedjan har flera beröringspunkter med arbetslivskriminalitet.[73]

Utländsk arbetskraft i Sverige och utnyttjande av arbetstagare

I stora delar är de arbetslivskriminella upplägg som förekommer i restaurangbranschen desamma som förekommer i andra personalintensiva riskbranscher. Det har i flera sammanhang rapporterats om exploatering av arbetskraft i restaurangbranschen och att arbetstagarna inte har de arbetsvillkor och arbetsförhållanden de har rätt till enligt lag och avtal. Av de fåtal åtal om människoexploatering som har prövats i Sverige har ett par gällt restaurangbranschen och den första domen där någon har fällts för brottet i Högsta domstolen rörde just den branschen.[74]

Det framgår av de samverkande myndigheternas lägesbilder att arbetsgivare inom bland annat restaurangbranschen skaffar sig konkurrensfördelar genom att anställa personer utanför Sveriges gränser för att sedan bryta mot de avtalade villkor för anställningen som ligger till grund för arbetstillstånden.[75]

De personer som utnyttjas i restaurangbranschen kan höra till flera av de riskgrupper som delegationen har redogjort för, se ovan avsnitt 3.2.5 och 3.2.6. Det har framförts att framför allt vissa grupper utnyttjas i bland annat restaurangbranschen, såsom internationella studenter, vilka får arbeta obegränsat under studietiden utan krav på arbetstillstånd.[76]

I de myndighetsgemensamma rapporterna lyfts det vidare fram att det förekommer brister i arbetsmiljön som kan vara allvarliga och att arbetskraften utnyttjas genom att arbeta långa pass, i strid mot arbetstidslagstiftningen och att de ofta får låga löner eller är tvungna att betala tillbaka hela eller delar av lönen.[77] Det förekommer också att anställda bor på arbetsplatsen. Det framhålls även att

[73] SOU 2024:44, s. 21 och 637.
[74] Högsta domstolens dom den 15 februari 2022 i mål nr B 1770-21 (NJA 2022 s. 23). Se även Johansson (2024) för en genomgång av de sju mål mellan 2018 och 2023 där man prövat straffrättsligt ansvar för arbetskraftsexploatering, där ytterligare fall som rör restaurangbranschen berörs.
[75] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 23.
[76] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25 f.
[77] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

bland annat det faktum att det är vanligt med tredjelandsmedborgare inom restaurangbranschen innebär en ökad risk för att människor utnyttjas och exploateras. Det anges att detta gäller särskilt för asylsökande där Migrationsverket inte kontrollerar arbetsvillkor och förhållanden.[78] Bakgrunden till detta är att asylsökande som utgångspunkt är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd och att det därför inte finns någon anledning för Migrationsverket att kontrollera om förutsättningarna för arbetstillstånd är uppfyllda.[79]

Hotell- och restaurangfackets rapport Till vilket pris som helst?

Hotell- och restaurangfacket publicerade 2012 en rapport om arbetskraftsmigranters villkor i hotell- och restaurangbranschen. Organisationen hade gjort besök på 64 arbetsplatser beträffande vilka ansökningar om arbetstillstånd hade beviljats. Alla företag som organisationen besökt hade på något sätt brutit mot kollektivavtalet genom felaktiga löneutbetalningar, obefintliga eller för låga ersättningar, felaktig schemaläggning eller obetalda försäkringar. 61 av 64 företag hade också brutit mot lagen (1982:80) om anställningsskydd, arbetstidslagen (1982:673) eller semesterlagen (1977:480). 35 av 64 arbetsplatser hade felaktiga eller obefintliga anställningsavtal.[80] Enligt organisationen fanns det misstankar att vissa verksamheter utgjorde en täckmantel för människohandel eller människosmuggling. Det rörde sig oftast om mindre arbetsplatser till vilka flera personer som hade fått arbetstillstånd var knutna. Vid organisationens uppsökeri hade dock ingen av personerna återfunnits på arbetsplatsen. Organisationen understryker att det handlar om misstankar och att man inte hittat bevis för att det verkligen handlade om människohandel eller människosmuggling.[81]

Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

Enligt de samverkande myndigheterna är bidragsbrottslighet, vid sidan av utnyttjande av arbetskraft, det som i restaurangbranschen genererar mest pengar för arbetsgivare inom ramen för arbetslivs-

[78] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.
[79] 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).
[80] Hotell- och restaurangfacket (2012), s. 5.
[81] Hotell- och restaurangfacket (2012), s. 12.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kriminella förfaranden.[82] Myndigheterna har också rapporterat om att utnyttjande av arbetskraft, inom bland annat restaurangbranschen, ofta kombineras med att oseriösa aktörer bistår med råd om upplägg som syftar till att skapa skenanställningar eller maximera bidrag och stöd som kan sökas för anställningarna. I samband med det kan oriktiga eller falska intyg ordnas för att användas vid handläggning hos de aktuella myndigheterna.[83]

Av de företag som 2022 haft subventionerade anställningar i form av nystartsjobb tillhörde nästan en femtedel näringsgrenen hotell- och restaurang.[84] Av gjorda utbetalningar utgör betydande belopp felaktiga utbetalningar, se vidare avsnitt 3.2.8 och 6.11.4.

Skatter och avgifter

Restaurangbranschen hör till de branscher där betalning historiskt ofta skett genom kontantbetalningar och skatteundandragande till stor del varit kopplat till att kontantbetalningar undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. På grund av den minskande användningen av kontanter kan nu arbetsgivare som vill använda svart arbetskraft behöva undanhålla inkomster från beskattning på annat sätt, exempelvis genom osanna fakturor eller genom att digitala betalningar döljs, bland annat genom betalning till privata Swishkonton.[85]

4.3.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Restaurangbranschen har under lång tid uppfattats som attraktiv för aktörer inom organiserad brottslighet. Redan under mitten av 1990-talet inleddes ett myndighetsgemensamt arbete – Operation Krogsanering – för att komma till rätta med oegentligheter i branschen.[86] Det har rapporterats om att det förekommer att kriminella nätverk står bakom restaurangverksamhet.[87] Restauranger är fortfarande kontantintensiva och kan användas av kriminella nätverk

[82] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.
[83] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 23 f.
[84] Riksrevisionen (2023a), s. 24 och 97.
[85] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17.
[86] Södertälje kommun (2022), s. 7.
[87] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

för penningtvätt.[88] Enligt en rapport från Finanspolisen om penningtvätt i den organiserade brottsligheten förekommer företag i restaurangbranschen som kundbolag i betydelsen bolag som bedriver en faktisk verksamhet, där legala och illegala medel blandas och som är i behov av att tvätta pengar från arbetslivskriminalitet eller få kontanter för att betala ut svarta löner.[89] Som nämnts ovan anger också Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) att fusket i livsmedelskedjan i dag utgör en del av den kriminella ekonomin och att företagen används som verktyg för olika typer av brottslighet.

4.3.4 Initiativ från branschen och det allmänna

Hotell- och restaurangfackets förslag

Hotell- och restaurangfacket har i en tidigare nämnd rapport från 2012 lämnat flera förslag. Enligt organisationen borde anställningserbjudanden vara bindande för att migrerad arbetskraft ska få en rättssäker behandling och för att myndigheterna, främst Migrationsverket, ska få möjlighet att i efterhand följa upp fattade beslut och kontrollera att villkoren följs i realiteten. Vidare föreslår organisationen tydliga och kännbara sanktionsmöjligheter mot de företag som bryter mot regelverket samt att arbetstagare som träder fram och söker hjälp inte ska riskera utvisning.[90] Sedan rapporten lämnades har vissa ändringar gjorts i utlänningslagen. Migrationsverket har sedan något år tillbaka vidare möjligheter att göra efterkontroller i vissa ärenden. Se vidare i kapitel 6 när det gäller delegationens överväganden om åtgärder.

Förslag på en ny kontrollorganisation

Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan konstaterar i betänkandet *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan* (SOU 2024:44) att de berörda kontrollmyndigheterna inom restaurangbranschen och jordbruksområdet inte är en del av det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Som tänkbara orsaker till detta anges att

[88] EU-kommissionen (2021), s. 71 och Polismyndigheten (2023c).
[89] Polismyndigheten (2024d), s. 11.
[90] Hotell- och restaurangfacket (2012), s. 22.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

det inte har funnits någon organiserad fuskkontroll i livsmedelskedjan samt att kontrollansvaret är utspritt på ett stort antal kontrollmyndigheter. Som utredningen anger är det dock rimligt att utgå från att de som begår medvetna överträdelser av regelverket i livsmedelskedjan också fuskar med regler på andra områden, såsom bokföring, skatter, bidrag och arbetskraft. Det är också rimligt att utgå från det omvända, att de som fuskar med till exempel bokföring och arbetskraft också fuskar med den faktiska verksamhet som bedrivs. De potentiella och outnyttjade synergierna mellan det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet och arbetet för att upptäcka och motverka fusk i livsmedelskedjan får därmed enligt utredningen antas vara stora. Utredningen föreslår att det ska etableras en ny organisation för fuskkontroll och bedömer att möjligheten att bidra till det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet därmed kommer att öka avsevärt.[91]

4.4 Transportbranschen

4.4.1 Allmänt om transportbranschen

En riskbransch för arbetslivskriminalitet

Transportbranschen har i flera sammanhang pekats ut som en riskbransch för arbetslivskriminalitet. Problemen är delvis desamma som inom andra personalintensiva branscher. Något som särskiljer transportbranschen är att transporttjänsterna utförs av en rörlig arbetskraft som delvis är gränsöverskridande. Arbetskraften befinner sig inte på fasta arbetsplatser. Det innebär särskilda svårigheter för myndigheter och andra aktörer att kontrollera transportbranschen.[92]

Flera delbranscher

Transportbranschen består av flera delbranscher. Inom transportbranschen finns både gods- och persontransporter, såväl korta som långa transporter. Det har framförts av de samverkande myndigheterna att det är viktigt att differentiera de många olika problem som finns i de olika delbranscherna. Exempelvis medför långväga

[91] SOU 2024:44, s. 638.
[92] Se t.ex. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 6 f. och Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

transporter av gods å ena sidan och lokala varutransporter å andra sidan olika slags problem. De problem som lokala varutransporter medför kan sägas likna de som har identifierats för andra personalintensiva branscher.[93] Delegationen koncentrerar sig i detta betänkande på vissa områden, där risken för arbetslivskriminalitet kan antas vara särskilt hög. Dit hör godstransporter och taxiverksamhet.

Antal arbetsställen och anställda

Inom näringsgrenen transport och magasinering uppgick 2023 antalet arbetsställen till cirka 35 000. Under juni månad 2024 uppgick antalet anställda personer inom näringsgrenen till cirka 244 000. Vad gäller kategorin Landtransport; transport (SNI49), där bland annat taxitrafik, vägtransport, godstrafik och flyttjänster ingår, uppgick antalet arbetsställen till cirka 27 500 och antalet anställda till cirka 141 000.[94]

Särskilt om delbranschen godstransport

Transportstyrelsen gjorde en tillståndsmätning 2024 som avsåg kontroll av regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter, en mätning av sociala villkor bland lastbilsförare samt en kontroll av transportföretags skatter och avgifter.[95] Där framgår bland annat följande. 2023 uppgick godstransportarbetet på väg till 42 miljarder tonkilometer (godsets vikt i ton multiplicerat med transportsträckan i kilometer), vilket utgjorde drygt hälften av det totala godstransportarbetet. I maj 2024 fanns 16 532 företag med tillstånd att bedriva yrkesmässig godstrafik på väg.[96]

46 procent av förarna har fått sitt pass utfärdat i Sverige. Jämfört med 2022 års undersökning är detta en minskning med 8 procentenheter och jämfört med 2019 års undersökning med 12 procentenheter. 28 procent har fått sitt pass utfärdat i ett annat medlems-

[93] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 28.
[94] Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. SNI är viktig för bland annat ekonomisk statistik. Siffror hämtade från SCB, Företag (FDB) efter näringsgren SNI2007 och storleksklass samt antal pågående anställningar i näringslivet efter kön och näringsgren. Månad 2020M01 – 2024M06. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/. Hämtad 2024-11-01.
[95] Transportstyrelsen (2024d). Jfr Transportstyrelsen (2022a) för motsvarande mätning från 2022.
[96] Transportstyrelsen (2024d), s. 19.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

land, varav majoriteten i Polen, Rumänien och Finland. Slutligen har 9 procent fått sitt pass utfärdat i ett land utanför EU. 16 procent av förarna svarade inte på frågan. 93 procent av förarna i undersökningen är män och 7 procent kvinnor. Även om andelen män fortsatt utgör en klar majoritet har denna andel minskat över tid. 61 procent av förarna hade en arbetsgivare som är registrerad i Sverige. Det är en liknande andel som i undersökningen som gjordes 2022 och en något lägre andel än i den som gjordes dessförinnan.[97]

Vad som normalt uppfattas som en lastbil består ofta av en dragbil och en släpvagn som är ihopkopplade. Det förekommer att olika företag äger dragbilen respektive släpvagnen.

Särskilt om delbranschen taxitrafik

År 2022 fanns det drygt 20 000 taxifordon i trafik. I genomsnitt motsvarar det cirka 1,8 taxifordon per 1 000 invånare.[98] I december 2022 fanns 8 089 företag med tillstånd att bedriva taxitrafik. Det kan sägas att taximarknaden karaktäriseras av småskalighet. 2022 var 65 procent av företagen enmansföretag, 26 procent hade 1 till 4 anställda medan enbart drygt 1 procent hade fler än 20 anställda. De senaste fem åren har andelen enmansföretag ökat med 15 procentenheter. Den ökade småskaligheten kan vara en konsekvens av den ökade etableringen av app-taxiföretag, exempelvis Bolt och Uber. Detta är företag som tillhandahåller digitala plattformar som möjliggör för resenärer att komma i kontakt med enskilda förare, vilket gör det enklare att bedriva taxitrafik i egen regi. För den genomsnittlige taxikunden blir småskaligheten därmed inte direkt synlig.[99] Samtidigt som taximarknaden på detta sätt kan sägas präglas av småskalighet kan det konstateras att många förare med enmansföretag är anslutna till en beställningscentral, exempelvis Taxi Stockholm.

[97] Transportstyrelsen (2024d), s. 37 f.
[98] Transportstyrelsen (2024a), s. 20.
[99] Transportstyrelsen (2024a), s. 38.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Avregleringen av taxibranschen

Före juli 1990 var den svenska taximarknaden en i stor utsträckning reglerad marknad. Det rådde en etableringskontroll där varje taxibil endast fick ta upp kunder inom ett visst trafikområde. Staten bestämde vilket maxpris som skulle gälla för taxiresorna, vilket i praktiken också styrde priset. Ett särskilt körschema fanns upprättat som reglerade hur många taxibilar som skulle finnas i trafik på olika orter vid olika tider på dygnet.[100]

Den 1 juli 1990 avreglerades taximarknaden. Behovsprövningen slopades och prissättningen blev fri. Geografiska begränsningar slopades. Den tidigare trafikeringsplikten och kravet på att tillhöra en beställningscentral avskaffades.[101]

Enligt de samverkande myndigheterna ledde avregleringen till en kraftig nyetablering, ett ökat skatteundandragande och en osund konkurrens.[102]

Under tiden sedan avregleringen har taximarknaden förändrats på olika sätt. Antalet registrerade fordon har fortsatt att öka, samtidigt som antalet aktiva tillstånd har minskat, vilket innebär att varje tillståndsinnehavare i genomsnitt har fler bilar.[103] Det har också skett en digitalisering som har gett upphov till nya aktörer, tjänster, möjligheter och utmaningar på taximarknaden.

Samhällsbetalda och privatfinansierade resor

Taxiresor delas vanligtvis in i affärsresor, privatresor och samhällsbetalda resor, där de sistnämnda avser bland annat sjukresor, färdtjänst och skolskjutsar. Samhällsbetalda resor upphandlas av kommuner och regioner. I genomsnitt står upphandlade resor för omkring hälften av den taxitrafik som utförs. I storstäderna är andelen privatfinansierade resor större, medan de samhällsbetalda kan utgöra upp mot 100 procent i de mer glesbefolkade delarna av landet.[104] Det förekommer olika löneformer inom taxitrafiken. En förare som enbart kör samhällsbetalda resor är oftare avlönad med månadslön.

[100] https://www.taxiforbundet.se/om-oss/historik/. Hämtad 2024-12-30.
[101] https://www.taxiforbundet.se/om-oss/historik/. Hämtad 2024-12-30.
[102] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 21.
[103] https://www.taxiforbundet.se/om-oss/historik/. Hämtad 2024-12-30.
[104] Transportstyrelsen (2024a), s. 19 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Förare som endast kör privatfinansierade körningar har oftare procentlön.

Svenska Transportarbetareförbundet har framfört att det är ett stort problem med de offentliga upphandlingarna av taxitjänster att det taxiåkeri som lägger det lägsta budet ofta vinner upphandlingen, utan att hänsyn till andra omständigheter. Detta leder enligt förbundet till att förarna får lägre lön och sämre arbetstider.[105]

Taxiverksamhet utan tillstånd – ”svarttaxi”

Det förekommer sannolikt omfattande olaglig taxiverksamhet. Det finns även koppling mellan olika digitala lösningar och taxiverksamhet. Vissa tjänster har prövats rättsligt och funnits utgöra olaglig verksamhet och de har därefter försvunnit. Andra former av svarttaxi kvarstår. Det förekommer att kontakter knyts via sociala medier. Förekomsten av svarttaxigrupper finns med stor sannolikhet på flera digitala plattformar.[106]

Personer i riskgruppen för arbetslivskriminalitet

Delegationen redovisade i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) antal och andel personer som ingår i riskgruppen för arbetslivskriminalitet efter bransch.[107] Av de 238 473 som vid mätningen omfattades av näringsgrenen transport och magasinering bedömdes 6 610 personer ingå i riskgruppen, vilket motsvarar cirka 3 procent.

Viktiga arbetsmarknadsorganisationer

En viktig arbetstagarorganisation inom transportområdet är Svenska Transportarbetareförbundet. Andra LO-förbund som organiserar arbetstagare i branschen är Seko och Kommunal. Bland arbetstagarorganisationer som företräder arbetstagare på tjänstemannasidan kan nämnas Ledarna och Unionen.

[105] Svenska Transportarbetareförbundet (2013), s. 13 f.
[106] Svenska Taxiförbundet (2018), s. 3 f.
[107] SOU 2023:8, s. 142 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

På arbetsgivarsidan finns bland annat Transportföretagen, som är en medlemsorganisation inom Svensk Näringsliv. Transportföretagen samlar företag inom stora delar av transportbranschen och består formellt av sju förbund, nämligen Biltrafikens Arbetsgivareförbund, Motorbranschens Arbetsgivareförbund, Sveriges Bussföretag, Sveriges Hamnar, Sjöfartens Arbetsgivareförbund, Svenska Flygbranschen och Transportindustriförbundet. Biltrafikens Arbetsgivareförbund organiserar arbetsgivare inom åkeri-, terminal-, transportförmedlings-, logistik-, renhållnings-, återvinnings-, trafikskole- och taxinäringen samt bärgningsföretag.[108] Vidare kan nämnas Almega, där bland annat förbundet Tågföretagen ingår.

Organisations- och kollektivavtalstäckningsgrad

Såväl organisations- som kollektivavtalstäckningsgraden i transportsektorn ligger något över genomsnittet för privat sektor.[109] Kollektivavtalstäckningsgraden i taxibranschen är dock mycket låg och den branschen kan sägas tillhöra det svenska kollektivavtalssystemets vita fläckar.[110]

Koppling till andra näringsgrenar

Transportbranschen har nära koppling till flera andra näringsgrenar. Den är avgörande för upprätthållande av många nödvändiga samhällsfunktioner och för samhällets infrastruktur. Transportbranschen är exempelvis en nyckelbransch för byggbranschen. Ett byggprojekt kan bli betydligt billigare, om det går att få till billiga transporter av byggmateriel och liknande.[111] Det kan också nämnas att det finns tydliga kopplingar mellan transportbranschen och restaurangbranschen på så sätt att det har blivit vanligt att mat från restauranger transporteras av cykel- eller mopedbud, vilka kan vara så kallade falska egenföretagare, se vidare avsnitt 4.3.1 och 4.4.2. Även avfallsbranschen, som ofta utpekas som en riskbransch, har tydliga kopplingar till transportbranschen.

[108] https://www.transportforetagen.se/om-oss/transportforetagen-vag/. Hämtad 2024-12-30.
[109] Kjellberg (2023), s. 2.
[110] Kjellberg (2023), s. 97.
[111] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 28.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Bilvårdsbranschen

Bland de näringsgrenar som kan sägas ha nära koppling till transportbranschen kan särskilt nämnas fordonsverkstäder, som inkluderar exempelvis service-, reparations-, skade-, bilglas-, däck-, demonterings- och lackverkstäder. Det som benämns som bilvård kan omfattas av Motorbranschavtalet som är träffat mellan Motorbranschens Arbetsgivareförbund (MAF) och Industrifacket Metall (IF Metall), av Gummiverkstadsavtalet, som är träffat mellan MAF och Svenska Transportarbetareförbundet, eller av Bensin- och garageavtalet som är träffat mellan MAF på ena sidan och Svenska Transportarbetareförbundet på andra sidan.

Även bilvårdsverksamhet har lyfts som ett riskområde i flera sammanhang.[112] Skatteverket har genomfört flera särskilda kontroller av företag inom bilvårdsbranschen.[113]

Regleringen av transportbranschen

Det finns omfattande reglering som berör transportbranschen och de delbranscher som transportbranschen består av. Regleringarna har tillkommit bland annat för att säkerställa en fungerande marknad, rättvis konkurrens mellan företagen och hög trafiksäkerhet samt för att skydda arbetsvillkoren och arbetsförhållandena för förarna. Vissa bestämmelser behandlas närmare nedan vid genomgången av arbetslivskriminella upplägg i transportbranschen.

I betydande delar regleras transportområdet på EU-nivå, exempelvis när det gäller kör- och vilotider, cabotage och utstationering av förare. Av särskilt betydelse är det så kallade mobilitetspaketet, som behandlas översiktligt nedan.

Reglering av yrkestrafiken i korthet

Den reglering av yrkestrafik som gäller i Sverige består till betydande del av EU-regler. I syfte att skapa en mer enhetlig tillämpning av reglerna för yrkesmässig trafik på väg antogs 2009 ett vägtransportpaket. Detta paket bestod bland annat av tre EU-förordningar, nämligen

[112] Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 25.
[113] Se t.ex. https://www.dagensjuridik.se/nyheter/nara-halften-av-dackfirmorna-fick-betala-boter-efter-skatteverkets-kontroll/. Hämtad 2025-01-17.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

trafiktillståndsförordningen[114], godsförordningen[115] och bussförordningen[116]. Dessa förordningar är direkt tillämpliga i varje medlemsstat och innehåller bland annat bestämmelser om de villkor som ska uppfyllas av de personer som bedriver yrkesmässig trafik och om tillträde till marknaderna för godstransporter på väg och för persontransporter med buss.

Svenska bestämmelser om yrkestrafik finns bland annat i yrkestrafiklagen (2012:210) och yrkestrafikförordningen (2012:237). Dessa hänvisar i stor utsträckning till vad som gäller enligt de bakomliggande EU-förordningarna.

Taxitrafiken omfattas inte av EU:s regelverk för yrkesmässig trafik och regleras i en egen lag, taxitrafiklagen (2012:211).

Mobilitetspaketet

I juni 2022 trädde flera lagändringar i kraft som genomför EU:s så kallade mobilitetspaket. Det gäller till att börja med nya regler om utstationering av förare, bland annat regler om hur utstationering av förare ska anmälas och kontrolleras. Detta innebar ändringar i bland annat utstationeringslagen och införandet av en ny förordning på området, nämligen förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

Därutöver gjordes ändringar i bestämmelserna om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att få bedriva yrkesmässig trafik, se närmare om detta nedan. Slutligen infördes det vissa bemyndiganden för regeringen att meddela sanktionsavgifter vid överträdelser av vissa regler på yrkestrafik- och taxitrafikområdet.[117]

Det kan i sammanhanget nämnas att vissa medlemsländer har väckt talan i EU-domstolen och yrkat på ogiltigförklaring av delar av mobilitetspaketet. Dom meddelades den 4 oktober 2024 där EU-domstolen i korthet avslog talan om ogiltigförklaring med undantag för kravet att fordon måste återvända till det land där företaget

[114] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.
[115] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.
[116] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006.
[117] Prop. 2021/22:166.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

är etablerat minst var åttonde vecka, som var en del av mobilitetspaketets skärpta etableringskrav för att säkerställa att transportverksamhet faktiskt utförs i det land där företaget är etablerat.[118]

Krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige

De krav som ställs för att få bedriva yrkesmässig trafik framgår av artikel 3 i trafiktillståndsförordningen. Där anges att företag som bedriver yrkesmässig trafik ska

a) vara faktiskt och fast etablerade i en medlemsstat,

b) ha gott anseende,

c) ha tillräckliga ekonomiska resurser, och

d) ha erforderligt yrkeskunnande.

I artikel 5 i trafiktillståndsförordningen anges närmare villkor för att ett företag ska uppfylla *etableringskravet*. Etableringskravet syftar bland annat till att motverka problemen med så kallade brevlådeföretag, alltså företag som på pappret verkar bedriva sin verksamhet i en viss medlemsstat men i praktiken bedriver verksamheten i en annan.[119] Företaget ska bland annat förfoga över lokaler där det har tillgång till sin centrala företagsinformation samt förfoga över ett eller flera fordon som är registrerade eller tagna i bruk och godkända för användning i enlighet med medlemsstatens lagstiftning. Företaget ska också vara registrerat för inkomstskatt och mervärdesskatt samt vara registrerat i ett företagsregister. Företaget ska vidare förfoga över förare i proportion till företagets transportvolym. Bedömningen har gjorts att utstationerade förare inte kan räknas i detta sammanhang.[120] När det gäller kravet på driftsställe kan det förekomma att åkeriers driftsställen registreras på lägenhetsadresser och boxadresser. Enligt Transportstyrelsen bedriver dock många enskilda företag sin verksamhet hemifrån och detta

[118] EU-domstolens dom den 4 oktober 2024 i mål C-541/20–C-555/20 (Litauen m.fl. mot parlamentet och rådet).
[119] Ceder m.fl. (2023), kommentaren till yrkestrafiklagen.
[120] Transportstyrelsen (2024c), s. 27 f och Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 16 augusti 2023 i mål nr 2466-23.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

bör enligt myndigheten inte i sig ses som ett hinder då syftet med etableringskraven inte är att hindra dessa från att beviljas tillstånd.[121]

Av artikel 5.2 i trafiktillståndsförordningen framgår att medlemsstaterna i vissa avseenden får ställa ytterligare etableringskrav. Det handlar om krav på kvalificerad administrativ personal i lokalerna eller att den trafikansvarige kan nås under vanlig kontorstid samt krav på ytterligare verksamhetsanknuten infrastruktur på medlemsstatens territorium, inklusive ett kontor som är öppet under vanlig kontorstid.

Vad gäller *kravet på gott anseende* ska medlemsstaterna själva fastställa de villkor som ställs, även om det i artikel 6 i trafiktillståndsförordningen anges vissa grundläggande krav. Av 2 kap. 4 § yrkestrafiklagen framgår att kravet på gott anseende inte är uppfyllt av den som har dömts för eller på annat sätt påförts en sanktion för en eller flera allvarliga eller upprepade överträdelser av bestämmelser inom vissa områden som anges i artikel 6.1 tredje stycket i trafiktillståndsförordningen, vilket bland annat omfattar människohandel och narkotikahandel, skatterätt och bestämmelser om förarnas kör- och vilotider. Kravet är inte heller uppfyllt av den som i annat fall har dömts för ett allvarligt brott, inräknat ett allvarligt ekonomiskt brott.

Enligt artikel 4.1 i trafiktillståndsförordningen ska ett företag som bedriver yrkesmässig trafik utse minst en *trafikansvarig*. Det ska vara en fysisk person som faktiskt och fortlöpande leder företagets transportverksamhet. Personen ska ha verklig anknytning till företaget, exempelvis vara anställd, styrelseledamot, ägare eller aktieägare. Personen ska också vara bosatt i gemenskapen. Om ett företag inte uppfyller kraven på yrkeskunnande får enligt artikel 4.2 en annan person, till exempel en konsult, utses som enligt avtal har befogenhet att genomföra uppdrag som trafikansvarig för företagets räkning. En sådan person får leda transportverksamheten för upp till fyra olika företag med en fordonspark på sammanlagt högst 50 fordon. Medlemsstaterna får besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av den personen. I svensk rätt har den möjligheten inte använts.

Delegationen har i möten med anställda vid Transportstyrelsen tagit del av uppfattningen att det kan vara så att etableringskraven motverkar arbetslivskriminalitet, även om det fortfarande finns pro-

[121] Transportstyrelsen (2024c), s. 29.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

blem. Se delegationens överväganden när det gäller krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige i avsnitt 6.17.2.

Krav för att få bedriva taxitrafik och för att få köra taxi

Även efter avregleringen är taxibranschen omgärdad av många bestämmelser. Bestämmelser finns bland annat i taxitrafiklagen. Med taxitrafik avses trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer.[122]

Taxitrafik får bedrivas endast av den som har taxitrafiktillstånd.[123] Taxitrafiktillstånd får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms vara lämplig att bedriva verksamheten.[124] Hos juridiska personer som har taxitrafiktillstånd ska det finnas en eller flera personer som är trafikansvariga, det vill säga som har särskilt ansvar för att verksamheten utövas i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten och god branschsed samt på ett trafiksäkert sätt.[125] I 2 kap. 4 § taxitrafiklagen anges vilka som, som utgångspunkt, ska anses vara trafikansvariga i olika typer av organisationer. Exempelvis är trafikansvariga i aktiebolag och ekonomiska föreningar den verkställande direktören, om det finns en sådan, eller annars den styrelseledamot som bolaget eller föreningen har utsett. Om det finns särskilda skäl får prövningsmyndigheten, det vill säga Transportstyrelsen, medge att någon annan ska vara trafikansvarig.

Enligt uppgifter från Transportstyrelsen händer det att taxiföretag vidtar åtgärder för att flytta pengar mellan olika företag för att uppfylla kraven på att ha goda ekonomiska förhållanden och på så sätt få och behålla taxitillstånd. Detta har i vissa fall upptäckts och då har det också kommit fram att det förekommit bokföringsbrott och skatteundandragande. Dessa företag kan ha koppling till den organiserade brottsligheten. Delegationen har fått uppfattningen att myndigheterna anser att de krav som ställs huvudsakligen är ändamålsenliga men att efterlevnaden av dem inte alltid är god och att tillsynen kan vara mer effektiv. Transportstyrelsens tillsyn består

[122] 1 kap. 1 § taxitrafiklagen (2012:211).
[123] 2 kap. 1 § taxitrafiklagen.
[124] 2 kap. 5 § taxitrafiklagen.
[125] 2 kap. 3 § taxitrafiklagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

i dag uteslutande av skrivbordskontroller, som i stor utsträckning baseras på underrättelser från andra kontroller. Transportstyrelsen gör också egna företagskontroller när det gäller kör- och vilotider och eventuella överträdelser i det avseendet kan läggas till grund för återkallelse av taxitillstånd.

För att få köra taxi krävs att föraren har taxiförarlegitimation, eller tillfälligt utövar taxiföraryrket i Sverige enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.[126]

Sedan den 1 januari 2025 gäller ändrade krav för att bevilja taxiförarlegitimation.[127] Åldern för att ansöka om taxiförarlegitimation har sänkts från 21 år till 20 år. Svenska Taxiförbundet hade inkommit med en hemställan om en sänkning av åldern från 21 år till 18 år och ett borttagande av nu gällande krav på innehav av B-körkort under en tvåårsperiod. Regeringen angav i förarbetena att taxibranschen har ett behov av nyrekrytering av förare och att den nuvarande rekryteringsbasen behöver breddas och bedömde att en sänkning av ålderskravet till 20 år bör öka taxitrafikföretagens möjligheter att rekrytera förare. En mindre sänkning av ålderskravet ansågs av regeringen därför kunna införas utan att trafiksäkerheten eftersätts i någon omfattning av betydelse, under förutsättning att det trafiksäkerhets- och erfarenhetshöjande kravet på körkortsinnehav med behörighet B sedan minst två år behålls.[128]

Särskilt om cabotage

När det gäller inrikestransporter är utgångspunkten i EU-rätten att sådana endast är tillåtna för transportföretag som är etablerade i medlemsstaten i fråga. EU-rätten ger dock ett transportföretag som är etablerat inom EES rätt att i begränsad utsträckning utföra inrikestransporter i andra länder än det där företaget är etablerat. Den vanligaste formen av inrikestransporter i en värdmedlemstat är cabotagetransporter. En cabotagetransport är en tillfällig inrikestransport som utförs av ett transportföretag etablerat i ett annat land än det land där inrikestransporten äger rum. Sådana transporter kan avse både gods och personer. Cabotagetransporter av gods får utföras

[126] 3 kap. 1 § taxitrafiklagen.
[127] Prop. 2023/24:148. Se 3 kap. 3 § taxitrafiklagen.
[128] Prop. 2023/24:148 s. 12 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

under vissa begränsningar i fråga om tidsrymd och antal transporter. Dessutom får en cabotagetransport endast utföras i samband med en internationell transport. Bestämmelser om cabotagetransporter avseende gods finns i godsförordningen. Busscabotage regleras i bussförordningen.[129]

Särskilt om kombinerade transporter

Med kombinerade transporter avses något förenklat en transport av gods mellan stater med hjälp av flera olika transportslag där en vägtransport kombineras med en transport som sker på järnväg eller med båt. Tidigare har sådana kombinerade transporter under vissa förutsättningar varit undantagna från reglerna om cabotage och de begränsningar som gäller för cabotagetransporter. Den tidigare regleringen har lett till en relativt omfattande verksamhet av utlandsetablerade transportföretag som mer eller mindre stadigvarande har utfört kombinerade transporter på svenskt territorium.[130]

Mobilitetspaketet innebär att detta undantag tas bort och att de begränsningar som gäller för cabotagetransporter gäller samtliga yrkesmässiga inrikestransporter som utförs av utländska transportföretag inom Sverige. Begränsningen innebär att cabotagebestämmelserna ska tillämpas på vägdelen av kombinerade transporter när den inledande eller avslutande vägtransportsträckan utförs i dess helhet inom Sverige. Trots att Sverige infört nämnda begränsning fortsätter vissa utlandsetablerade transportföretag att utföra sådana transporter.[131]

Den begränsning av kombinerade transporter i Sverige som mobilitetspaketet innebär har också medfört att en del av de utländska transportföretag som tidigare utförde kombinerade transporter nu har etablerat sig i Sverige. Som ett exempel på detta har polisen i Västra Götaland sett en tydlig minskning av utlandsregistrerade dragbilar när de utför kontroller i anslutning till Göteborgs hamn. Dessa har i stället blivit svenskregistrerade och är anmälda på ett svenskt yrkestrafiktillstånd. Det verkar som att de förare som tidigare utförde vägdelen av kombinerade transporter med utländska fordon har följt med dessa fordon och fortsätter att framföra dem

[129] Prop. 2021/22:166 s. 37.
[130] Transportstyrelsen (2024c), s. 18.
[131] Transportstyrelsen (2024c), s. 18.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

även efter att fordonen registrerats i Sverige. Vidare uppger polisen i Västra Götaland att ägarförhållandena i flera av dessa företag ofta har en koppling till utländska medborgare som har etablerat ett transportföretag i Sverige.[132]

Utstationeringsreglernas tillämplighet inom transportsektorn

Sedan en längre tid har det uppmärksammats att det är många förare med arbetsgivare i andra länder som kör transporter i Sverige. Det har också uppmärksammats att dessa i vissa fall verkar under dåliga villkor, exempelvis genom att leva ett nomadliv i Sverige med spritkök, låga löner, helgvila i hytten utan någonstans att duscha.[133]

De nya bestämmelserna i mobilitetspaketet om utstationering av förare tar bland annat sikte på att säkerställa tillfredsställande arbetsvillkor och socialt skydd för förare, å ena sidan, och lämpliga affärsvillkor och villkor som främjar rättvis konkurrens för vägtransportföretag, å andra sidan.[134]

Det har funnits en viss osäkerhet i fråga om hur utstationeringsdirektivet ska tillämpas på internationella transporter och inrikestransporter utförda av utlandsetablerade transportföretag.[135] I promemorian *Utstationering och vägtransporter* (Ds 2017:22) gjordes, efter en genomgång av gällande rätt, bedömningen att de nationella bestämmelser som genomför utstationeringsdirektivet ska tillämpas på cabotage.[136] På senare tid har det kommit några domar från EU-domstolen som gett ytterligare klarhet. I en dom från 2020 konstaterade domstolen bland annat att utstationeringsdirektivet är tillämpligt på tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster inom vägtransportsektorn, något som bekräftades i en dom från 2021.[137] Samti-

[132] Transportstyrelsen (2024c), s. 18 f.
[133] Se t.ex. https://www.transportarbetaren.se/ministern-sa-ska-fusket-stoppas/. Hämtad 2024-08-16.
[134] Skäl 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012.
[135] Se t.ex. prop. 2021/22:166 s. 38 f. och Ds 2017:22, s. 77 f.
[136] Ds 2017:22, s. 77 f.
[137] EU-domstolens dom den 1 december 2020 i mål C-815/18 (Federatie Nederlandse Vakbeweging mot Van den Bosch Transporten BV m.fl.) och EU-domstolens dom den 8 juli 2021 i mål C-428/19 (OL m.fl. mot Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

digt har många berörda arbetsgivare sannolikt inte uppfattat att utstationeringsregelverket varit tillämpligt på deras verksamhet.[138]

I samband med genomförandet av mobilitetspaketet togs det ställning till frågan. Det konstaterades att samtliga vägtransporter till eller från Sverige eller inom Sveriges gränser som inte omfattas av ett uttryckligt undantag kan utgöra utstationering.[139] Det infördes också en uttrycklig bestämmelse som anger att utstationering föreligger när en arbetsgivare sänder en förare, som vanligen arbetar i ett annat land, till Sverige för att åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige under en begränsad tid utföra en gods- eller persontransport där all lastning och lossning av gods respektive all på- och avstigning av passagerare sker i Sverige, eller en persontransport där både på- och avstigning av passagerare sker i Sverige i samband med internationell linjetrafik.[140] I 5 c–5 f §§ utstationeringslagen anges vissa undantagssituationer då utstationering inte ska anses föreligga. Det handlar bland annat om situationer när en förare vid utförandet av en transport passerar genom Sverige utan att lasta eller lossa gods eller ta upp eller släppa av passagerare och då en förare utför så kallade bilaterala transporter till eller från Sverige.[141]

Villkoren för utstationerade förare och hur de kan kontrolleras

Nu är det alltså klarlagt att utstationeringsregelverket som utgångspunkt ska tillämpas vid vägtransporter. Det innebär dock inte utan vidare att svenska löner ska tillämpas på utstationerade förare. I Sverige finns inte lagstadgade minimilöner och det finns inte heller något system med allmängiltiga kollektivavtal. Arbetsmarknadens parter ansvarar för lönebildningen. Det har funnits en förhoppning att svenska kollektivavtal skulle sätta standarden också för de chaufförer som kör tillfälligt i Sverige.[142] I propositionen angavs att det kan antas att de nya reglerna kommer att innebära högre lön för förare från länder med lägre löneläge än det som gäller i Sverige.[143] För att utstationerade förare ska ha rätt till en lön enligt ett svenskt kollektiv-

[138] Jfr Transportstyrelsen (2024c), s. 49.
[139] Prop. 2021/22:166 s. 37 f.
[140] 5 b § utstationeringslagen.
[141] Begreppet bilateral transport förklaras i 5 d § andra stycket utstationeringslagen.
[142] https://www.transportarbetaren.se/ministern-sa-ska-fusket-stoppas/. Hämtad 2024-08-16.
[143] Prop. 2021/22:166 s. 93.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

avtal krävs dock att den utstationerande arbetsgivaren har träffat ett sådant kollektivavtal. Det kan vara utmanande för svenska arbetstagarorganisationer – när det gäller vägtransporter i praktiken Svenska Transportarbetareförbundet – att träffa kollektivavtal med de utstationerande arbetsgivarna. I samband med Transportstyrelsens utvärdering av mobilitetspaketet 2024 hade enligt uppgift från Svenska Transportarbetareförbundet och Seko inget kollektivavtal ännu tecknats med något utländskt transportföretag.[144] I delegationens kontakter har det dock framkommit att Svenska Transportarbetareförbundet sedermera har träffat enstaka utstationeringskollektivavtal med utstationerande åkerier.

Numera ska en arbetsgivare som utstationerar en förare till Sverige för att utföra en transport åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige lämna in en utstationeringsdeklaration senast när föraren påbörjar arbetet i Sverige.[145] 4 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn anger vilka uppgifter en sådan utstationeringsdeklaration ska innehålla, bland annat uppgifter om transportföretaget, om arbetsgivaren, om den trafikansvarige eller någon annan kontaktperson i etableringsmedlemsstaten samt om förarens identitet, bostadsadress och körkortsnummer. I 5 § samma förordning anges att inlämning av en utstationeringsdeklaration och anmälan om ändrade uppgifter ska göras genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI).

Transportföretaget ska säkerställa att föraren vid en vägkontroll kan visa upp bland annat en kopia av den inlämnade utstationeringsdeklarationen.[146] Polismyndigheten och Tullverket ska utföra kontroller på väg av att skyldigheten att visa upp dokumentation följs.[147] Om en kopia av deklarationen inte kan visas upp vid en vägkontroll, ska transportföretaget påföras en sanktionsavgift. Se vidare avsnitt 6.10 om delegationens överväganden när det gäller sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet.

De uppgifter som lämnas in i IMI-systemet av utstationerande arbetsgivare kan användas av arbetstagarorganisationer för att ta reda på vilka företag som utstationerar arbetstagare och som är verksamma på den svenska arbetsmarknaden. Det har dock framförts att arbetstagarorganisationerna fortfarande saknar effektiva verktyg att granska

[144] Transportstyrelsen (2024c), s. 58.
[145] 45 b § utstationeringslagen.
[146] 45 d § utstationeringslagen.
[147] 6 § förordningen (2022:468) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

företagen som kör tillfälligt i landet.[148] De har inte möjlighet att ta del av uppgifter om vilka förare som är utstationerade till Sverige i realtid. Det har framförts att det tar åtta veckor för arbetstagarorganisationerna att få ut handlingarna och att de därför inte kommer åt informationen förrän bilarna har lämnat Sverige.[149]

För att arbetstagarorganisationerna ska kunna begära ut information behöver de i praktiken ha tillgång till uppgifter om en enskild förare. En bredare begäran än så leder till en stor mängd uppgifter om förare som många gånger inte ens har varit utstationerade under utstationeringsperioden. Det har också visat sig att det finns flera svårigheter med de uppgifter som arbetstagarorganisationerna får tillgång till. Det kan till exempel saknas landsinmatningar i färdskrivardata, vilket gör att det inte är möjligt att se när i tiden föraren faktiskt har varit i Sverige. Det pågår ett arbete vid Arbetsmiljöverket för att utreda möjligheterna att bättre kunna ge arbetsmarknadens parter den information de efterfrågar.[150] Enligt uppgift från Arbetsmiljöverket finns det dock utmaningar i denna del eftersom myndigheten inte själv förfogar över lösningen då IMI är ett system som ägs och förvaltas av EU-kommissionen.

Arbetsmarknadens parter i Sverige är generellt sett negativt inställda till att införa ett system med allmängiltiga kollektivavtal men från Svenska Transportarbetarförbundets håll har det på senare tid framförts att man inte stänger några dörrar och att man analyserar frågan.[151]

Den danska regleringen om utstationerade förare

Den danska arbetsmarknadsmodellen liknar i flera avseenden den svenska. Inte heller i Danmark finns någon lagstadgad minimilön eller något system för att förklara kollektivavtal allmängiltiga.

I Danmark finns det dock bestämmelser om vilken lön ett utländskt företag som utför vissa typer av cabotagetransporter ska betala arbetstagare, nämligen något förenklat den timlön som minst mot-

[148] https://www.transportarbetaren.se/det-skulle-bli-lika-lon-blev-32-avgifter/. Hämtad 2025-01-17.
[149] https://www.transportarbetaren.se/partierna-facket-far-losa-utlandska-forares-loner/. Hämtad 2024-08-16. https://www.transportarbetaren.se/har-ska-utlandska-chaufforer-traffa-facket/. Hämtad 2025-01-17.
[150] Transportstyrelsen (2024c), s. 59.
[151] https://www.transportarbetaren.se/partierna-facket-far-losa-utlandska-forares-loner/. Hämtad 2025-01-17. Jfr Transportstyrelsen (2024c), s. 67.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

svarar den timlön som fastställs på grundval av relevanta lönebestämmelser i de rikstäckande kollektivavtal som har ingåtts av de mest representativa arbetsmarknadsparterna. I Danmark sker också en myndighetskontroll av förarnas löner. Polisen genomför vägkontroller och myndigheten Færdselsstyrelsen gör kontroller av förarnas löner och andra villkor under utstationeringsperioden. Om en utstationerad förare i samband med en vägkontroll i Danmark inte kan uppvisa en kopia av en giltig utstationeringsdeklaration på grund av att en deklaration inte har lämnats in, får föraren och fordonet inte lämna kontrollplatsen förrän transportföretaget har lämnat in en utstationeringsdeklaration i det publika gränssnittet till IMI. Dessutom informerar polisen Færdselsstyrelsen om det aktuella ärendet och efter att utstationeringsperioden är slut görs en kontroll av löner och villkor för den förare som blev stoppad i vägkontrollen. Även efter de vägkontroller av utstationerade förare i Danmark som är utan anmärkning går en signal vidare till Færdselsstyrelsen för en kontroll av löner och villkor. På detta sätt har Danmark reglerat ett flöde i systemet där det alltid finns kontakt mellan vägkontrollerna och de senare kontrollerna som kan göras av förarnas sociala villkor.[152]

Beställaransvar

Det finns olika beställaransvar i transportbranschen. Den som har beställt en otillåten gods- eller persontransport kan dömas för brott. Den kan dömas som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt transporten om han eller hon vid tidpunkten för beställningen kände till eller hade skälig anledning att anta att tillstånd saknades, eller har beställt transporten av trafikutövaren och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte kontrollerat innehavet av tillstånd vid tidpunkten för transporten på ett sätt som skäligen kan begäras. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.[153]

Det finns också ett beställaransvar vid utstationering av förare. Om en transport med en utstationerad förare utförs utan att en ut-

[152] Transportstyrelsen (2024c), s. 66. Se också Workplace Denmark: https://workplacedenmark.dk/working-conditions/pay-and-working-hours/hourly-rate-drivers. Hämtad 2025-01-17.
[153] 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen (2012:210) och 5 kap. 3 § taxitrafiklagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

stationeringsdeklaration har lämnats in, döms den som beställt transporten i vissa fall till böter eller fängelse i högst ett år.[154]

Det finns få ärenden totalt sett gällande beställaransvar inom yrkestrafikområdet och för utstationering av förare finns det såvitt känt inte något enda ärende.[155] Se vidare avsnitt 6.13.2 om delegationens överväganden om beställaransvaret vid utstationering av förare.

Tillsyn av transportbranschen

Det finns särskilda svårigheter för myndigheter och andra aktörer att kontrollera transportbranschen. Transporttjänsterna utförs av en rörlig arbetskraft som delvis är gränsöverskridande. Transportbranschen utmärker sig även på så sätt att det går förhållandevis snabbt att besöka många arbetsställen, det vill säga fordon, på kort tid.[156]

Under 2009 och 2010 ändrades myndighetsstrukturen inom den svenska transportsektorn. Den då nya myndigheten Transportstyrelsen fick ansvar för tillsynen inom sektorn och Trafikverket fick ansvar för planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Utöver Transportstyrelsen är det i dag ett antal myndigheter som har framträdande roller inom den samlade kontrollstrukturen för yrkestrafiken inom vägtrafikområdet. De viktigaste av dessa är Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Trafikverket. Därutöver är även Arbetsmiljöverket, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Ekobrottsmyndigheten, i olika omfattning, delaktiga i den samlade kontrollverksamheten.

Det har i olika sammanhang lyfts förslag på organisationsförändringar när det gäller kontroll av yrkestrafiken, bland annat förslag på en ny kontrollorganisation.[157]

Det har tagits fram tillsynsstrategier av myndigheter i förening, Transportstyrelsen, Polismyndigheten, Tullverket och Arbetsmiljöverket, för bland annat vägarbetstid, cabotage och utstationering.[158] Transportstyrelsen och Polismyndigheten ingick 2021 en strategisk

[154] 45 h § utstationeringslagen.
[155] Transportstyrelsen (2024c), s. 65.
[156] Arbetsmiljöverket m.fl. (2024), s. 17.
[157] Se bl.a. bet. 2023/24:TU9 och https://www.transportarbetaren.se/vi-behover-en-ny-kontrollmyndighet-for-yrkestrafiken/. Hämtad 2025-01-02.
[158] Transportstyrelsen (2024b), s. 61.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

överenskommelse om hur de ska arbeta med tillsynen och kontrollerna av yrkestrafiken på väg.[159] Myndigheterna har därefter under 2023 hållit fortlöpande möten och kompletterat överenskommelsen. I överenskommelsen konstateras att båda myndigheterna behöver uppgifter från den andra myndigheten för att kunna utföra sitt uppdrag på ett bra sätt.[160] Utöver den fortlöpande samverkan mellan Transportstyrelsen och Polismyndigheten har man under 2023 även samordnat kontroller där även Tullverket och Kustbevakningen har medverkat.[161]

Enligt uppgift från Transportstyrelsen har myndigheten betydande kontakt med enskilda regionala center mot arbetslivskriminalitet (AKC) och anställda vid myndigheten har gett uttryck för att det vore önskvärt att spela en ännu större roll i myndighetssamverkan (se avsnitt 7.3.5).

Transportstyrelsen bedriver i stor utsträckning riskbaserad tillsyn. Det innebär att det i större utsträckning görs kontroller där riskerna bedöms vara stora och i mindre utsträckning där riskerna är små.[162]

Transportstyrelsens tillståndsmätningar

Transportstyrelsen genomför även återkommande så kallade tillståndsmätningar för olika transportslag. Syftet med mätningarna är att få en bra bild av i vilken utsträckning de regler som finns inom yrkestrafikområdet följs av marknadens aktörer. Eftersom Transportstyrelsens och Polismyndighetens ordinarie tillsyn och kontroller delvis genomförs riskbaserat och inte slumpmässigt kan utfallet från den ordinarie verksamheten inte användas för att bedöma hur väl reglerna följs i allmänhet. Det är den kunskapsluckan som tillståndsmätningen avser att fylla. Även tillståndsmätningarna är dock givetvis förknippade med vissa osäkerheter.

Det görs en särskild undersökning om lastbilsförares sociala villkor och syftet med den är att få kunskap om de villkor som lastbilsförare arbetar under. En särskilt viktig parameter som undersöks är eventuella skillnader mellan svenska och utländska förares villkor.[163]

[159] Jfr SOU 2021:31, s. 75 och bet. 2023/24:TU9, s. 23.
[160] Bet. 2023/24:TU9, s. 23 f.
[161] Bet. 2023/24:TU9, s. 24.
[162] https://www.transportstyrelsen.se/sv/om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetssatt/tillsyn/riskbaserad-tillsyn/. Hämtad 2025-01-02.
[163] Transportstyrelsen (2024d), s. 11, och Transportstyrelsen (2023), s. 9.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Det kan särskilt nämnas att tillståndsmätningen rörande taxitrafik är avgränsad till fordon som är anmälda i taxitrafik. Den svarta taxiverksamhet som sker med icke anmälda fordon omfattas alltså inte.[164]

Myndighetsgemensamma kontroller i transportbranschen

Vid kontroller av fordon är det endast polisen som har befogenhet att stoppa fordon, även om andra myndigheter sedan kan utföra egna kontroller. Polismyndigheten kan stoppa fordon som till exempel misstänks vara överlastade, eller för att väga fordonet, inspektera fordonets skick, kontrollera chaufförers identitet och behörigheter.[165] Arbetsmiljöverket kan utföra tillsyn i olika avseenden när det gäller fordon, exempelvis när det gäller belastningsergonomi[166] och att vissa lyftanordningar som är monterade på fordon är besiktigade.[167] När polisen stoppar ett fordon som exempelvis är överlastat kan detta leda till böter eller indraget körkort för chauffören, men polisen kan inte agera mot arbetsgivaren. Arbetsmiljöverket kan däremot vid vite förelägga arbetsgivaren att vidta åtgärder. Verket kan även utfärda sanktionsavgifter, till exempel om en lyftanordning på ett fordon inte är besiktigat.

Närmare om hur kontroller ska utföras

Det finns bestämmelser på EU-nivå om hur kontroller inom transportområdet ska göras.

I det så kallade kontrolldirektivet regleras hur stor andel av kontrollerna av kör- och vilotider som ska genomföras som vägkontroller respektive företagskontroller. Direktivets bestämmelser innebär bland annat att Sverige för 2023 skulle kontrollera kör- och vilotider för cirka 488 000 arbetsdagar, varav hälften vid vägkontroller och hälften vid företagskontroller. Det är Polismyndigheten som genomför vägkontrollerna och Transportstyrelsen som genomför företagskontrollerna. Mängden vidtagna kontroller har legat över vad som krävs enligt EU-reglerna.[168] Det kan dock vara en utmaning att hinna göra

[164] Transportstyrelsen (2023), s. 12.
[165] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 9 och 22, samt Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 10.
[166] 6 kap. AFS 2023:10 (före den 1 januari 2025 gällde AFS 2012:2).
[167] 13 kap. AFS 2023:11 (före den 1 januari 2025 gällde AFS 2003:6).
[168] Bet. 2023/24:TU9, s. 16 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tillräckligt många kontroller eftersom kontroll av ett enskilt fordon kan ta upp till åtta timmar.

Det finns även nationella bestämmelser som tar sikte på hur kontrollerna ska göras. Bland annat anges i 11 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. att kontroller i företagslokaler ska organiseras på grundval av tidigare erfarenheter från olika typer av transporter och företag.

Transportstyrelsen har byggt upp riskvärderingssystem som stöd för urval av vilka företag som ska kontrolleras, såväl för företagskontroller av kör- och vilotider och vägarbetstid som för tillsyn av yrkestrafiktillstånd. Informationen till systemen kommer från flera håll. Det EU-gemensamma systemet för informationsutbyte är benämnt European Register of Road Transport Undertakings (ERRU), och via detta får Transportstyrelsen information om överträdelser som begås utomlands av de företag som Transportstyrelsen har beviljat gemenskapstillstånd för.[169] Varje medlemsstat ska föra ett nationellt elektroniskt register över de vägtransportföretag som har fått tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik, med syftet att underlätta samarbetet mellan nationella myndigheter för att främja och förenkla den gränsöverskridande kontrollen av efterlevnaden av EU:s vägtransportlagstiftning och göra den mer kostnadseffektiv.[170]

Förskott på sanktionsavgifter

Inom transportområdet finns i flera situationer möjlighet för kontrollmyndigheterna att ta ut sanktionsavgifter i förskott. Det gäller bland annat i fall då ett transportföretag har överträtt bestämmelsen om att på begäran visa upp en utstationeringsdeklaration, se vidare om detta i avsnitt 6.10.1. Det gäller också vissa sanktionsavgifter för brott mot bestämmelserna om kör- och vilotider[171] och sanktionsavgifter som påförs företag utan hemvist i Sverige för att de inte har kunnat uppvisa bevis om tillstånd.[172] Om sådana förskott inte betalas omedelbart i samband med kontrollen, får fortsatt färd hindras enligt klampningslagen (2024:1089), som trädde i kraft den 1 januari 2025.[173]

[169] Bet. 2023/24:TU9, s. 19.
[170] Artikel 16 i förordning (EG) nr 1071/2009 och bet. 2023/24:TU9, s. 20.
[171] 10 kap. 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.
[172] 6 kap. 4 § första stycket yrkestrafikförordningen (2012:237).
[173] 10 kap. 6 § förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. samt 6 kap. 5 § andra stycket yrkestrafikförordningen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

4.4.2 Arbetslivskriminalitet i transportbranschen

Allmänt

Det finns många arbetslivskriminella upplägg som förekommer i transportbranschen. Många av dem är desamma som förekommer i andra riskbranscher. Det förekommer även i transportbranschen att arbetstagare exploateras, att det bryts mot regler om arbetsmiljö och arbetstid, att skatter undandras och att välfärdssystemen utnyttjas.

Vissa upplägg och förfaranden kan dock sägas vara specifika just för transportbranschen. Det handlar bland annat om överträdelser av bestämmelser som gäller just för transporter, exempelvis om kör- och vilotider, vägarbetstid, hastighetsbegränsningar med mera. Dessa bestämmelser syftar bland annat till att öka trafiksäkerheten för medtrafikanter men också till att säkerställa förarnas säkerhet och arbetsmiljö. Det kan vara en del i arbetslivskriminella upplägg att verksamhetsutövare sätter i system att bryta mot dessa bestämmelser eller att pressa förare att bryta mot dem i syfte att öka verksamhetens intäkter eller minska dess kostnader.

Det finns tecken på att utvecklingen inom delar av transportbranschen i vissa avseenden går i rätt riktning. Transportstyrelsens tillståndsmätningar för godstransporter visar på en ökad regelefterlevnad, exempelvis när det gäller färdskrivare, vägarbetstid och kör- och vilotidsreglerna. Det finns också tecken på att regeländringar till följd av EU:s mobilitetspaket har haft vissa positiva effekter.[174] Det finns dock fortfarande omfattande problem i branschen. Inom ett antal områden framgår också av tillståndsmätningarna att regelefterlevnaden har försämrats, bland annat vad gäller fordonens tekniska beskaffenhet och hastighetsefterlevnaden. Exempelvis anser Transportföretagen att mycket tyder på att det alltjämt finns betydande regelöverträdelser som leder till en osund konkurrens.[175] Generellt kan sägas att såväl arbetstagar- som arbetsgivarsidan inom transportbranschen delar bilden att branschen är en riskbransch för arbetslivskriminalitet och att omfattande problem förekommer.

[174] Transportstyrelsen (2024d), s. 4, Transportstyrelsen (2022a), s. 4 och Transportstyrelsen (2024c), s. 9.
[175] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 33 och Transportföretagen (2019), s. 45.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Utländska företag och utländsk arbetskraft

Det är många utländska företag som är aktiva på olika sätt på den svenska transportmarknaden. Det handlar givetvis delvis om helt legal verksamhet, men det har uppmärksammats av de samverkande myndigheterna att det också kan vara fråga om otillåtet cabotage eller upplägg som används av svenska åkerier för att undgå beskattning.[176]

Det är också vanligt att transporttjänster i Sverige utförs av utländsk arbetskraft. Det förekommer att arbetstagarna saknar arbetstillstånd eller rätt att uppehålla sig i Sverige. Bland annat har Polismyndigheten kontrollerat mindre lastbilar som yrkesmässigt kör gods av olika slag samt även flyttfirmor som kör med mindre fordon. Vid dessa kontroller upplevs en hög träffsäkerhet rörande illegal arbetskraft.[177]

Utnyttjande av arbetstagare

Enligt Transportstyrelsens tillståndsmätning avseende godstransporter, som också omfattar en mätning av sociala villkor bland lastbilsförare, är en majoritet av förarna, såväl utländska som svenska, nöjda med sina arbetsförhållanden.[178] Liksom i övriga riskbranscher förekommer det inom transportbranschen dock att arbetstagare inte får de villkor och arbetsförhållanden de borde ha enligt lagar och avtal.

Även inom transportbranschen förekommer det att arbetstagare inte får rätt lön eller återbetalar delar av utbetalad lön. Det förekommer att oseriösa företag betalar förarna mindre än enligt kollektivavtal eller avtal med beställarna.[179]

Det finns också stora skillnader i sociala villkor mellan svenska och utländska förare. Utländska förare övernattar oftare i lastbilen, återvänder mer sällan till sin varaktiga bostad, eller till det land där arbetsgivaren är registrerad, och har i genomsnitt lägre löner. Skillnaderna har dock minskat över tid. Detta skulle delvis kunna förklaras av de regeländringar som har trätt i kraft till följd av mobilitetspaketets genomförande.[180]

[176] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 20.
[177] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 20.
[178] Transportstyrelsen (2024d), s. 4.
[179] Kjellberg (2023), s. 98.
[180] Transportstyrelsen (2024d), s. 4 och Transportstyrelsen (2022a), s. 4.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

I de kontakter delegationen har haft har det från fackligt håll anförts att det förekommer vad som närmast kan beskrivas som kåkstäder vid vissa uppställningsplatser och att chaufförer bor i baracker, containers, verkstadslokaler eller liknande som inte är avsedda som bostäder. De samverkande myndigheterna har rapporterat om att förare äter och sover i sina bilar på ett sätt som inte är förenligt med gällande regelverk.[181] Vid myndighetsgemensamma kontrollinsatser har man bland annat påträffat misstänkta offer för människoexploatering.[182]

Arbetsplatsolyckor

Transportsektorn ligger högt när det gäller antal arbetsolyckor. Av Arbetsmiljöverkets rapport om arbetsskador 2023 framgår följande. Bland kvinnor var det branschgruppen Transport och magasinering som hade flest antal anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro per 1 000 sysselsatta, nämligen 18 stycken. Det är en liten ökning jämfört med 2022. Bland män hade branschgruppen Transport och magasinering näst flest anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro per 1 000 sysselsatta under 2023, med nästan lika många anmälningar som inom vattenförsörjning, där antalet anmälningar uppgick till 17,5.[183] Som delegationen redogjort för i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Sverige*, har dock enbart en delmängd av arbetsolyckorna koppling till arbetslivskriminalitet. Delegationen bedömde sammantaget att av alla cirka 36 000 arbetsolyckor som rör arbetstagare under år 2021, hade 5–8 procent en koppling till arbetslivskriminalitet.[184]

Kör- och vilotider samt färdskrivare

Bestämmelserna om kör- och vilotider har som huvudsyften att säkerställa en sund konkurrens mellan aktörerna i vägtransportsektorn, att ge förarna en god social situation och att bidra till ökad

[181] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 32.
[182] https://www.vibilagare.se/nyheter/fusket-i-transportbranschen-fortsatter-kan-leda-till-doden. Hämtad 2025-01-03.
[183] Arbetsmiljöverket (2024b), s. 13.
[184] SOU 2023:8, s. 147 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

trafiksäkerhet. Bestämmelserna skiljer sig åt beroende bland annat på fordonens vikt.

För fordon och fordonskombinationer som har högre sammanlagd totalvikt än 3,5 ton samt bussar oavsett vikt gäller – med vissa undantag – EU:s regelverk om kör- och vilotider. Förordning (EG) nr 561/2006[185] fastställer nivåerna för maximal daglig körtid, körtid per vecka, tvåveckorskörtid och minsta period för dygns- och veckovila. Bestämmelserna gäller för person- och godstransporter, internationella och nationella transporter, transporter med inhyrda förare, anställda förare eller egenföretagare.

För lättare fordon – alltså med en totalvikt på mindre än 3,5 ton – gäller andra bestämmelser om hur lång vila en förare ska ha. Dessa finns i förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet. Förordningen gäller bland annat för godstransporter med lätta lastbilar och taxitrafik.[186] Det ställs krav både på förare och arbetsgivare. Förarna ska fortlöpande göra anteckningar om tiden för dygnsvilan i en personlig tidbok.[187] Tidboken ska medföras under färden. Föraren ska på begäran av polisman eller bilinspektör tillhandahålla boken för kontroll.[188]

Förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet innehåller vidare vissa bestämmelser som träffar företaget, arbetsgivaren. Bland annat ska arbetsgivaren tillhandahålla varje förare en tidbok, där förarna ska föra anteckningar om tiden för dygnsvilan, samt se till att de föreskrivna anteckningarna görs.[189] Arbetsgivaren ska bevara anteckningarna under minst tolv månader.[190] Vidare ska arbetsgivaren på begäran av en polisman eller bilinspektör tillhandahålla gjorda anteckningar och de övriga handlingar som kan ha betydelse för kontroll av dygnsvilan.

[185] Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85.
[186] 2 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.
[187] 5–6 §§ förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.
[188] 7 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.
[189] 9 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet. Enligt ett ännu giltigt beslut av Vägverket har Biltrafikens Arbetsgivareförbund och Svenska Transportarbetareförbundet dispens från bestämmelsen och förare som omfattas av Transportavtalet får i stället för tidbok använda dag- eller veckoarbetstidskort.
[190] 8 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

För att det ska gå att kontrollera att reglerna om kör- och vilotider följs finns det krav på att färdskrivare ska vara installerade och användas i fordon som omfattas av regelverket.[191]

Vid Transportstyrelsens tillståndsmätning rörande *taxibranschen* för 2022 framgick att var femte förare inte levde upp till regelverkets krav när det gäller bestämmelserna om förarnas personliga tidbok. Olika överträdelser bedömdes som olika allvarliga. Rena slarvfel, som att missa att skriva sitt telefonnummer på tidbokens framsida eller andra mindre misstag, leder oftast till rapporteftergift. Strax under 7 procent av förarna fick detta. Mer allvarliga överträdelser, som att inte ha fyllt i tidboken ordentligt, att inte ha den med eller att inte ha tagit ut föreskriven dygnsvila, leder i regel till ordningsbot, vilket drygt 12 procent av förarna tilldelades.[192]

Kontrollen kan antingen företas i företagets lokaler eller hos Polismyndigheten genom granskning av de dokument som begärts från företaget.[193]

Transportstyrelsens tillståndsmätning rörande taxibranschen för 2022 visar att företagen överlag lever upp till de krav som förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet ställer på dem. 97,3 procent klarade kontrollerna utan anmärkning, 1,1 procent fick rapporteftergifter, 1,6 procent fick ordningsbot och 0,2 procent fick anmälan. De lindrigare bristerna, som att kontaktuppgifter till företaget inte framgick av den personliga tidboken, ledde oftast till rapporteftergifter. Grövre överträdelser, som att föraren inte försetts med personlig tidbok över huvud taget eller att det saknades rutiner för att säkerställa att förarna följde vilotidsreglerna, ledde till ordningsbot eller anmälan. Det är viktigt att ha i åtanke att företag kan bedömas vara utan anmärkning även när föraren fått anmärkning på att det saknats en personlig tidbok vid kontrollen. I de fallen har föraren fått en ordningsbot för att inte ha fört med sig tidboken, men det har inte varit möjligt för polisen att bevisa att brott mot förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet har begåtts av företaget. Siffran beträffande företagens regelefterlevnad kan därför vara en överskattning av den faktiska efterlevnaden.[194]

[191] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet.
[192] Transportstyrelsen (2023), s. 19.
[193] 10 § förordningen om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.
[194] Transportstyrelsen (2023), s. 22.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Förbudet mot längre vila i fordon

Ett förbud mot att föraren tar normal veckovila eller annan vila längre än 45 timmar i fordonet har införts genom mobilitetspaketet. Om sådan vila tas på annan plats än i hemmet ska transportföretaget erbjuda ett boende som har lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar. Företaget är också skyldigt att betala för de kostnader som kan uppstå till följd av detta. Vid överträdelse av dessa skyldigheter kan transportföretaget hållas ansvarigt och påföras en sanktionsavgift på 20 000 kronor.[195]

Förbudet mot att ta normal veckovila i fordonet infördes för att motverka att förare bor långa perioder i fordonen. Trots förbudet förefaller många utländska förare, av olika anledningar, fortfarande vila i fordonet. Däremot är det numera få förare som själva uppger att de gör det, även om kontrolltjänstemännen anser att det är uppenbart att så sker.[196] Att erkännanden blir allt mindre vanliga beror enligt Transportstyrelsen sannolikt på att förare kan drabbas av negativa konsekvenser om de uppger att de har tagit vilan i fordonet. Detta eftersom föraren många gånger står i beroendeställning till företaget. Att förare uppger att de hellre tillbringar vilan i fordonet än på det boende som transportföretaget erbjuder kan i vissa fall förklaras med att standarden på boendet upplevs vara sämre än fordonets standard. Transportstyrelsens bedömning är därför att förbudet mot att ta normal veckovila i fordonet inte har haft förväntad effekt, eftersom utländska förare fortfarande tar sin normala veckovila i fordonet i stor utsträckning.[197]

Hastighetsöverträdelser

Som ett led i att systematiskt försöka öka verksamhetens lönsamhet inom transportbranschen kan förare pressas att köra snabbare än vad som följer av gällande hastighetsbegränsningar. Det kan leda till risker för förarna och därmed till arbetsmiljöproblem.

Det är vanligt med hastighetsöverträdelser inom yrkestrafiken. Folksam mäter återkommande hastigheten hos yrkestrafiken på vägar runt om i Stockholm och till viss del i Uppsala. 2022 års mät-

[195] 9 kap. 7 § första stycket 1, 9 kap. 8 § andra stycket och bilagan till förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.
[196] Transportstyrelsen (2024c), s. 37 och 42.
[197] Transportstyrelsen (2024c), s. 42.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ningar visar att föraren kört för fort i 78 procent av alla mätningar. Det är en stor ökning jämfört med 2021 års mätning (70 procent), och hela 20 procentenheters ökning sedan 2018. Andelen grova överträdelser står för en fjärdedel av fortkörningarna. Taxibranschen visade högst andel överträdelser. I 2022 års mätning körde 9 av 10 uppmätta taxibilar över hastighetsbegränsningen. Även delbranscherna färdtjänst samt bud, transport och logistik hade hög andel överträdelser (82 procent). Bussbranschen visade lägst andel överträdelser (51 procent).[198]

Även Transportstyrelsen gör mätningar av hastighetsöverträdelser. Vid tillståndsmätningen 2024 framkom att totalt 63 procent av fordonen hade överskridit den maximalt tillåtna hastigheten vid något tillfälle. Vissa skillnader uppmärksammas mellan svenska och utländska fordon. 42 procent av de svenska fordonen framfördes inom den tillåtna hastigheten medan motsvarande bland utländska fordon är 25 procent. Dessutom gör sig utländska förare i större utsträckning skyldiga till grövre hastighetsöverträdelser. Bland förare av utländska fordon översteg 16 procent den tillåtna hastigheten med mer än 12 km/tim, att jämföra med 8 procent bland förare av svenska fordon.[199]

Antalet underentreprenörer

Som utvecklats i avsnittet om arbetslivskriminalitet i byggbranschen (avsnitt 4.2.3) kan antalet underentreprenörer i entreprenadkedjor i byggprojekt i vissa sammanhang utgöra en riskfaktor ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret kom fram till entreprenadkedjor även används regelmässigt transportbranschen.[200] Det är viktigt att understryka att underentreprenörskedjor inte i sig utgör arbetslivskriminella upplägg. Användandet av kedjor av underentreprenörer kan dock möjliggöra olaglig eller avtalsstridig hantering för en arbetslivskriminell aktör, bland annat genom försvårad kontroll. Se vidare avsnitt 6.13.1 om frågan om ett utvidgat entreprenörsansvar för lön.

[198] Folksam (2022), s. 2.
[199] Transportstyrelsen (2024d), s. 32.
[200] SOU 2023:26, s. 19 och 133 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Upplägg med så kallade falska egenföretagare – plattformsarbete med mera

En form av upplägg handlar om att företag anlitar vad som benämns som egenföretagare men vilka egentligen bör ses som arbetstagare, alltså så kallade falska egenföretagare. Därigenom kan företagen undvika arbetsgivaransvaret och den arbetsrättsliga lagstiftningen.[201] Detta kan ske inom ramen för en digital plattform, vilket har beskrivits närmare i avsnitt 3.2.6. Det har framförts att många som arbetar inom plattformsverksamhet, exempelvis som matbud via cykel, moped och bil, tvingas arbeta som falska egenföretagare.[202]

Det har framförts att sådana transporter som sker inom ramen för den så kallade gig-ekonomin och ofta sker från olika etablissemang som affärer, restauranger med mera till privatpersoner är föremål för begränsade kontroller, både av branschen och myndigheter. Transporterna har kallats för ”den sista milen”.[203] Sådana företag inom budbranschen har dock varit föremål för särskilt intresse av de samverkande myndigheterna.[204]

Inom taxibranschen förekommer det att taxibolagen, de så kallade beställningscentralerna, anlitar åkerier som underleverantörer, vilka i sin tur anställer taxichaufförer. De flesta taxichaufförerna är dock egenföretagare, antingen direkt under beställningscentralerna eller hos åkerierna. De köper egna bilar och betalar beställningscentralerna för att få använda deras logga och telefonväxel. Det utgör givetvis inte arbetslivskriminalitet att anlita egenföretagare i en verksamhet. I vissa fall är dock taxichaufförerna att anse som arbetstagare i relation till beställningscentralerna som de är anslutna till. I dessa fall kan de därmed betecknas som falska egenföretagare.[205]

Upplägg rörande brister i etableringskrav

Som har beskrivits ovan uppställer mobilitetspaketet flera krav för att ett företag ska anses vara etablerat i ett land. Det finns olika typer av upplägg som går ut på att transportföretag bedriver verk-

[201] Kjellberg (2023), s. 13.
[202] Kjellberg (2023), s. 13. Arbetsdomstolen har i ett mål prövat frågan om ett mopedbud var anställt hos Foodora AB. Arbetsdomstolen kom dock fram till att mopedbudet hyrts ut till Foodora AB och inte var anställd där. Se AD 2022 nr 45.
[203] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 33.
[204] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 32.
[205] Jfr Kjellberg (2023), s. 97.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

samhet i en medlemsstat utan att ha tillräcklig etablering där. Det kan handla om så kallade brevlådeföretag, alltså företag som på pappret verkar bedriva sin verksamhet i en viss medlemsstat men verksamheten i praktiken bedrivs i en annan. Syftet med brevlådeföretag kan vara att kringgå ett lands skattelagstiftning eller arbetsrättsliga reglering.

Det finns också företag som brister i etableringen utan att vara brevlådeföretag. Ett exempel på detta är att det finns internationella transportföretag som har en verksamhet i Sverige men där större delen av företagens huvudsakliga infrastruktur finns i en annan medlemsstat. Detta är inte exempel på typiska brevlådeföretag, men det är transportföretag som kan anses ha vissa brister i etableringen.[206] Delegationen har i kontakter med företrädare för branschen fått beskrivet att det finns ett stort problem med i Sverige nystartade åkerier som drivs av utländska företagare som för att undkomma de begränsningar som mobilitetspaketet uppställer flyttar sin verksamhet hit från andra länder, inklusive fordon och chaufförer, men med samma löner som i hemlandet.

Konsulter som tar över trafiktillstånd

Som beskrivits ovan (avsnitt 4.4.1) är det möjligt för en utomstående, en konsult, att vara trafikansvarig för ett transportföretag. Delegationens bild är att det finns en uppfattning att det förekommer att sådana konsulter tar över trafiktillstånd exempelvis i fall då ett åkeri har blivit av med sitt trafiktillstånd på grund av att åkeriet inte längre uppfyller kraven och att detta är ett problem. Det har lyfts fram som en tänkbar åtgärd att begränsa antalet trafiktillstånd en konsult får inneha, vilket för närvarande uppgår till fyra stycken, se vidare delegationens överväganden i denna del i avsnitt 6.17.2.

Etablering i ett låglöneland men verksamhet i Sverige

Det kan också handla om ett brevlådeföretag som registreras i ett låglöneland men utför merparten av sin faktiska verksamhet i en annan stat. Syftet med ett sådant upplägg kan vara att företaget ska kunna dra nytta av de betydligt lägre nivåerna på såväl löner som

[206] Transportstyrelsen (2024c), s. 33.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

skatter och andra avgifter i låglönestaten. På så sätt skaffar sig företaget konkurrensfördelar och kan erbjuda transporter i andra stater till lägre priser än vad som hade varit möjligt om det varit etablerat i det land där företaget bedriver sin faktiska verksamhet.[207]

Denna form av brevlådeföretag är inte möjlig att motverka utifrån svenska nationella etableringskrav, eftersom företagen inte är etablerade här utan i en annan EU-stat. Varje medlemsstat utövar tillsyn över de företag som staten utfärdat tillstånd till. Om det finns misstanke om att ett företag inte uppfyller kraven på etablering i den stat företaget uppger kan Transportstyrelsen skicka en begäran till den behöriga myndigheten i den andra staten om de handlingar och den information som krävs för att visa att företaget verkligen är etablerat där.[208]

Företag etablerade i Sverige som hjälper andra företag att få tillgång till den svenska transportmarknaden

Ett annat upplägg är att brevlådeföretag etableras i en medlemsstat men inte har någon egen verksamhet alls. Syftet med ett sådant upplägg kan vara att erbjuda sin etablering i olika former av affärsupplägg som gör det möjligt för transportföretag som inte är etablerade i den aktuella staten att, via den andres etablering, få åtkomst till fördelarna som finns i staten.[209] Det kan handla om ett svenskt företag som redan är tillståndshavare och som agerar front – eller brevlåda – för utländska aktörer som inte själva har möjlighet eller intresse av att beviljas ett svenskt tillstånd. Det är också vanligt att upplägget omfattar användning av utlandsregistrerade fordon som enligt uppgift från de involverade företagen ska användas av den svenska tillståndshavaren med nyttjanderätt, fast det i själva verket är det utländska transportföretaget som använder fordonet.[210]

Det kan i sådana fall vara svårt att ifrågasätta det svenska företagets etablering eftersom företaget i regel ser till att uppfylla de etableringskrav som ställs. Däremot kan det finnas andra verktyg för svenska myndigheter. Exempelvis ska vissa fordon anmälas till Transportstyrelsen innan de används i yrkesmässig trafik och till-

[207] Transportstyrelsen (2022b), s. 15.
[208] Transportstyrelsen (2022b), s. 15.
[209] Transportstyrelsen (2022b), s. 15 f.
[210] Transportstyrelsen (2022b), s. 16.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ståndshavaren ska som utgångspunkt visa att det finns särskilda skäl att använda fordonet i yrkesmässig trafik, om anmälan avser ett utlandsregistrerat fordon.[211]

Utländska företag som försöker göra minsta möjliga för att anses etablerade i Sverige

Ytterligare ett annat upplägg handlar om utländska företag som har sitt egentliga säte i utlandet, men som vill få tillgång till den svenska transportmarknaden. I vissa fall försöker företagen se till att i Sverige uppfylla etableringskraven med så liten marginal som möjligt så att de beviljas yrkestrafiktillstånd. I andra fall vidtar de åtgärder så att det ska framstå som att de uppfyller etableringskraven, trots att de egentligen inte gör det. Det kan till exempel handla om att företaget, för att uppfylla kravet på att ha ett driftsställe, anger en adress till en lokal i Sverige som de påstår sig ha tillgång till. I praktiken använder de dock inte lokalen till något.[212] Det kan också förekomma falska driftställen i form av exempelvis uppställningsplatser utanför industriområden, som man kan hyra in sig på.

I vissa fall uppnår företagen inte kraven på att vara etablerade i Sverige. Transportstyrelsen har angett ett antal faktorer som kan tyda på detta, exempelvis att företagets företrädare är bosatta i utlandet, att företaget endast har en boxadress, att företaget har en adress som inte är lämplig att ha som driftställe, till exempel en c/o-adress eller att företaget saknar arbetsgivarregistrering hos Skatteverket, vilket väcker frågor om var förarna är anställda.[213]

Skatteundandragande

Det finns flera sätt som företag i transportbranschen kan undandra sig skyldighet att betala skatter och avgifter på. Liksom i flera branscher kan det förekomma falska fakturor för att finansiera svarta löner.

Ovan har nämnts olika upplägg med brevlådeföretag och att sådana upplägg bland annat kan syfta till att undgå beskattning i Sverige. En annan form av upplägg tar sikte på organisation och

[211] 4 kap. yrkestrafikförordningen, jfr Transportstyrelsen (2022b), s. 16.
[212] Transportstyrelsen (2022b), s. 16. Se artikel 5.1 a i trafiktillståndsförordningen.
[213] Jfr Transportstyrelsen (2022b), s. 17.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

anställningsformer och går ut på företag i stället för att ha egna anställda anlitar förare som benämns egenföretagare, men i praktiken utför arbetet under anställningsliknande förhållanden. De kan då betraktas som falska egenföretagare. Därigenom kan även skyldigheter att betala skatter och avgifter undvikas.

Enligt företrädare för Skatteverket förekommer det också flera förfaranden i syfte att förvilla och försvåra kontrollen. Det kan exempelvis handla om användande av utländska bemanningsföretag eller ett stort antal banktransaktioner mellan olika personer och bankkonton.

Skatteverkets rapport Riktad kontrollinsats av matbudsföretag

Skatteverket har genomfört en riktad kontrollinsats av matbudsföretag. Resultatet av perioden mars 2021 – augusti 2023 var att Skatteverket hittade oredovisade inkomster och andra fel hos nio av tio kontrollerade företag. Skatteverket hade beslutat om höjda skatter och avgifter på 77,7 miljoner kronor. De vanligaste felen var oredovisade inkomster, oredovisade löner och arbetsgivaravgifter, momsfusk och bristande bokföring.[214]

Otillåtet utnyttjande av välfärdssystemen

Transportbranschen har en relativt stor förekomst av subventionerade anställningar, särskilt i form av nystartsjobb. Av de företag som 2022 haft subventionerade anställningar i form av nystartsjobb tillhörde sju procent näringsgrenen transport.[215] De samverkande myndigheterna har uppmärksammat att särskilt taxibranschen tar emot en stor mängd anställningsstöd, främst för nystartsjobb. Vidare har de anfört att arbetsgivarna uppger höga fasta månadslöner, trots att branschen präglas av varierande tjänstgöringsgrad och prestationsbaserade löner.[216]

[214] Skatteverket (2023), s. 1.
[215] Riksrevisionen (2023a), s. 97.
[216] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 29.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

4.4.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Det finns troligen en omfattande koppling mellan arbetslivskriminalitet i transportsektorn och finansiering av den organiserade brottsligheten, även om det gäller en mindre andel av alla företag i branschen.

Enligt den bild delegationen har fått finns det en utbredd uppfattning att det förekommer att kriminella nätverk är involverade inom transportbranschen, exempelvis när det gäller taxiverksamhet och flyttransporter. Det kan bland annat handla om att kriminella nätverk använder taxiverksamhet som ett sätt att tvätta pengar från annan kriminalitet.

Det finns också rapporter om att kriminella nätverk är aktiva vid landets hamnar. Det handlar bland annat om smuggling och att delar av transportkedjorna används av den organiserade brottsligheten för att kunna flytta illegalt gods.[217]

Enligt en rapport från EU-kommissionen från 2021 används transportsektorn av kriminella nätverk på flera sätt, exempelvis vid människosmuggling och vid transport av olagliga varor. Enligt rapporten är det vanligt att kriminella nätverk använder transportföretag för sina syften och att de också investerar i sådana företag.[218]

Som berörts ovan finns det kopplingar mellan transportbranschen och avfallsbranschen. I internationella uppskattningar bedöms illegalt avfall vara en av den organiserade brottslighetens största inkomstkällor. Av en rapport från EU-kommissionen framkommer att illegal avfallshantering i Sverige årligen ger stora intäkter till den kriminella marknaden.[219]

När det särskilt gäller olaglig taxiverksamhet förekommer det – som berörts ovan i avsnitt 4.4.1 – svarttaxigrupper på digitala plattformar. Svenska Taxiförbundet har kartlagt grupper som via sociala medier bedriver organiserad svarttaxiverksamhet under företagslika former.[220] Även Transportstyrelsen har lyft att den olagliga taxiverksamheten riskerar att bidra till den svarta ekonomin.[221]

---

[217] Se t.ex. https://www.port.helsingborg.se/2023/06/02/sakerhetsarbetet-i-hamnen/. Hämtad 2025-01-07.
[218] EU-kommissionen (2021), s. 103.
[219] EU-kommissionen (2021), s. 40 f.
[220] Svenska taxiförbundet (2018), s. 4.
[221] Transportstyrelsen (2023), s. 33 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

4.4.4 Initiativ från branschen och det allmänna

Ordning och reda i åkeribranschen

Svenska Transportarbetareförbundet bedriver en verksamhet kallad ordning och reda i åkeribranschen, som bland annat fokuserar på företag som använder sig av falska egenföretagare och oseriösa bemanningsföretag, i bakvattnet av bland annat mobilitetspaketet.[222]

Ett fackligt mobilt kontor

För att få en inblick i hur mobilitetspaketet efterlevs och hur det har påverkat den svenska åkerinäringen öppnades under december 2023 det första fackliga mobila kontoret på en säkerhetsparkering i Jönköping. Detta var ett samarbete mellan Svenska Transportarbetareförbundets lokalavdelning i Jönköping, förbundets internationella enhet och Jönköpings kommun. Under sex månader stod kommunen för kostnaden, Svenska Transportarbetareförbundet för bemanningen och informationsmaterialet kom från Europeiska arbetsmyndigheten (ELA).[223]

Policygruppen för en sund taxinäring

Särskilt vad gäller taxibranschen har den så kallade Policygruppen för en sund taxinäring varit ett viktigt forum för erfarenhetsutbyte mellan Svenska Taxiförbundet, Svenska Transportarbetareförbundet, Transportstyrelsen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsförmedlingen och Åklagarmyndigheten.[224]

Fair Transport

Fair Transport, som grundades av Sveriges Åkeriföretag och numera drivs av både Sveriges Åkeriföretag och Transportföretagen, är transportnäringens hållbarhetscertifiering av godstransport på

[222] https://www.transport.se/paaverka/paverka-internationellt/ordning-och-reda-i-akeribranschen. Hämtad 2025-01-07.
[223] https://www.transportarbetaren.se/vi-behover-en-ny-kontrollmyndighet-for-yrkestrafiken/. Hämtad 2025-01-07.
[224] Svenska Taxiförbundet (2020), s. 2.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

väg. Alla företag som har certifierats av Fair Transport ska uppfylla uppsatta krav och följs löpande upp via en tredjepartsgranskning. Certifieringen ska säkerställa att transporterna utförs på ett ansvarsfullt sätt i linje med certifieringens syfte och mål, det vill säga för goda arbetsvillkor, ökad trafiksäkerhet och ett ständigt arbete för lägre utsläpp och minskad klimatpåverkan.[225]

Ämnesspecifika kommittéer

Det kan också nämnas att Transportindustriförbundet, som ingår i Transportföretagen, arbetar inom ämnesspecifika kommittéer och arbetsgrupper. Som exempel kan nämnas Lastsäkringskommittén, som har som syfte att dela kompetens mellan medlemmarna samt följa och påverka inom lastsäkringsfrågor.[226]

Partssamverkan

Den partssamverkan som nämnts ovan när de gäller byggbranschen och som sker mellan myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet å ena sidan och Svenskt Näringsliv och LO å andra sidan är enligt uppgift från LO planerad att utökas till att också gälla transportbranschen. Det pågår diskussioner om de närmare formerna för samverkan inom branschen.

Behörighetskontroll och standarder vid offentlig upphandling

Inom yrkestrafiken gäller både att arbetsgivare har ett ansvar för att deras förare har giltig behörighet och att transportköpare har ett ansvar att kontrollera att transportören har ett giltigt trafiktillstånd när transportuppdraget ges. Det har tagits fram verktyg för att underlätta behörighetskontroller. Behörighetskontroll Yrkestrafik (BKY) är ett digitalt system för kontroll av förarbehörigheter och trafiktillstånd som har utvecklats av Svenska Taxiförbundet och Transportstyrelsen i samarbete med Sveriges Bussföretag och Sveriges Åkeriföretag. Systemet bygger på automatiska dagliga kontroller

[225] https://fairtransport.se/. Hämtad 2025-01-07.
[226] https://www.transportforetagen.se/om-oss/transportindustriforbundet/kommitteer/. Hämtad 2025-01-07.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som sker via Transportstyrelsens Vägtrafikregister.[227] Det har också diskuterats att kommuner och regioner ska införa anslutning till BKY som ett särskilt kontraktsvillkor för alla anbudsgivare i offentlig upphandling av samhällsbetalda taxiresor.[228]

Transportfackens yrkes- och arbetsmiljönämnd (TYA) har tagit fram en branschnorm för arbetsmiljö- och kompetenskrav vid offentlig upphandling av taxiresor. TYA anger att tydliga och realistiska krav lägger grunden för en god arbetsmiljö för taxiförare och möjliggör för företagen att teckna avtal med en lägre risknivå. TYA har distribuerat ett exemplar av Branschnorm Taxi till samtliga upphandlingsenheter hos svenska kommuner och regioner. TYA ägs av Almega tjänsteföretagen, Biltrafikens arbetsgivarförbund, Fremia, Ledarna, Motorbranschens Arbetsgivarförbund, Svenska Flygbranschen, Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges hamnar och Unionen.[229]

Taxi Stockholms förslag mot skatteundandragande i taxibranschen

Taxi Stockholm har i en inlaga till delegationen framfört förslag på en mer effektiv kontroll av taxitrafik kopplad till nya digitala betalningslösningar. Enligt Taxi Stockholm tar ett växande antal aktörer inom taxibranschen betalt via mobilappar utan att registrera intäkter i och erbjuda kunder kvitto från taxametern, vilket innebär att intäkter kan döljas för Skatteverket. Taxi Stockholm anför bland annat att en viktig åtgärd vore att lagstifta om att mobilappar för taxitrafik ska vara kopplade till taxametern så att intäkter löpande rapporteras till en redovisningscentral. Vidare anser bolaget att regeringen bör ge Bokföringsnämnden i uppdrag att se över sina rekommendationer så att det tydliggörs att det enbart är betalningsverifikationer från taxametern som godkänns vid bokföring. För bättre myndighetskontroll inom taxibranschen bör det enligt Taxi Stockholm också införas krav i taxitrafiklagen om att taxibilar ska vara utrustade med dels sätessensorer, dels en enhet som via GPS löpande registrerar taxibilens geografiska position. Bolaget uppger att data kan sparas

[227] https://www.bky.se/. Hämtad 2024-08-22.
[228] Svenska taxiförbundet (2022), s. 2.
[229] https://www.tya.se/om-oss/nyheter/tya-branschnorm-taxi-for-mer-enhetliga-upphandlingar/. Hämtad 2025-01-07.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

i sådana enheter, vilket möjliggör kontroller i efterhand av Polismyndigheten och Skatteverket som på så sätt kan kartlägga om bilen använts för att transportera passagerare en viss körsträcka.[230]

4.5 Kroppsvård

4.5.1 Allmänt om kroppsvårdsbranschen

Kroppsvårds- och skönhetsbranschen inkluderar många olika yrken och är en bransch som har växt kraftigt på senare år. Enligt systemet med så kallade SNI-koder[231] omfattar SNI-koden kroppsvård (96.040) till exempel massage, kroppsbehandlingar (ej medicinska) och spabehandlingar. SNI-koden skönhetsvård (96.022) omfattar till exempel fotvård (ej medicinsk), hudterapeutverksamhet och nagelteknologverksamhet. Enligt en rapport från Handelsanställdas förbund (Handels), som utgick från SNI-kod 96.022, ökade nettoomsättningen i skönhetsbranschen med 120 procent mellan 2008 och 2017.[232] Antalet företag i skönhetsbranschen ökade med 64 procent under samma tidsperiod.[233] Branschen omfattas av kravet på personalliggare (se närmare om detta nedan). Enligt skatteförfarandelagen avses med kropps- och skönhetsvårdsverksamhet näringsverksamhet som avser behandling av en persons kropp eller omsorg om en persons yttre, dock inte åtgärder som normalt utförs av hälso- och sjukvårdspersonal, kirurgiska ingrepp, injektionsbehandlingar eller medicinskt betingad fotvård.[234]

Branschen är spridd i hela landet men koncentreras till storstadsregionerna och framför allt Stockholmsregionen.[235] Kroppsvårds- och skönhetsbranschen domineras av små företag. Enligt Handels har mer än nio av tio företag i skönhetsbranschen endast 1–4 anställda.[236] I yrkesgruppen skönhets- och kroppsterapeuter var 10 929 personer sysselsatta i Sverige 2021.[237]

[230] Komm2024/00075/A 2021:04-20.
[231] Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. SNI är viktig för bland annat ekonomisk statistik. https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/. Hämtad 2025-01-13.
[232] Handels (2019), s. 8.
[233] Handels (2019), s. 9.
[234] 39 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244).
[235] Handels (2019), s. 15.
[236] Handels (2019), s. 9.
[237] SOU 2024:15, s. 190.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Branschen har låg kollektivavtalstäckning. Det saknas ett centralt kollektivavtal och väldigt få arbetstagare i branschen är medlemmar i någon arbetstagarorganisation. På arbetsgivarsidan är i princip ingen arbetsgivare medlem i någon arbetsgivarorganisation. I branschen förekommer det att Handels tecknar det så kallade skönhetsvårdsavtalet med varje arbetsgivare för sig.[238]

En gemensam faktor när det gäller arbetskraftsrelaterade brott och regelöverträdelser är behovet av arbetskraft för att utföra arbete som inte kräver någon utbildning. Så är fallet även i delar av kroppsvårds- och skönhetsbranschen. I branschen kommer en hög andel av de anställda från andra länder och kan ofta vara i en utsatt situation med risk för arbetskraftsexploatering.[239] Enligt Handels är majoriteten av de anställda, cirka tre fjärdedelar, i branschen födda i Sverige. Det har dock på senare år skett en kraftig uppgång av arbetstagare i skönhetsbranschen födda i Asien.[240] Bland den utländska arbetskraften förekommer personer som är i Sverige med arbetstillstånd, men en stor del av arbetstagarna befinner sig i Sverige på grund av anknytning. Därutöver vistas vissa i Sverige illegalt eller har endast visum för besök i Sverige.[241]

Reglering och tillsyn av branschen

Stora delar av branschen är oreglerad och vem som helst kan starta ett skönhetsbolag utan några krav på tillstånd eller utbildning. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har dock tillsyn över vissa typer av skönhetsbehandlingar. Sedan 2021 har den som bedriver en verksamhet med estetiska kirurgiska behandlingar och injektionsbehandlingar till stora delar samma ansvar som vårdgivare i hälso- och sjukvården. Vidare har kommunerna tillsyn över lokaler för hygienisk behandling.[242] Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har dock uppmärksammat det som en brist att det varken krävs tillstånd för att öppna en kroppsvårdsverksamhet eller att den registreras hos kommunen. Det innebär i praktiken att kommunen inte får kännedom om den verksamhet som ska kontrolleras.[243]

[238] Kjellberg (2023), s. 123.
[239] Kjellberg (2023), s. 122 f.
[240] Handels (2019), s. 17 f.
[241] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 28.
[242] 45 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
[243] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Sedan den 1 juli 2018 ska den som bedriver verksamhet inom kropps- och skönhetsvård enligt lag föra personalliggare.[244] Bakgrunden var bland annat Skatteverkets bedömning att det förekommer betydande problem med oredovisade löneinkomster inom branschen.[245]

4.5.2 Arbetslivskriminalitet i kroppsvårdsbranschen

Branschen har av myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet pekats ut som en av de branscher som har högst risk för arbetslivskriminalitet.[246] Förekomsten av missförhållanden och arbetskraftsexploatering har uppmärksammats av såväl media som myndigheter och arbetstagarorganisationer. Myndighetsgemensamma kontroller tyder på att anställda utnyttjas i bland annat nagelsalonger, fotvårdsinrättningar och massageinstitut.[247]

I branschen finns stora problem med skatteundandragande. För hårvårdssalonger och skönhetssalonger var andelen oredovisade löneinkomster 30 procent 2021.[248] Enligt myndigheterna har historiskt sett en stor del av skatteundandragandet i branschen varit kopplad till kontantbetalningar som undanhållits från beskattning och sedan använts för utbetalning av svarta löner. Den minskande användningen av kontanter förändrar möjligheterna för företag inom traditionella kontanthandelsbranscher att undanhålla inkomster, vilket kräver att även de behöver byta metod för att undanhålla inkomster från beskattning. Det kan ske genom osanna fakturor, men även genom betalning till privata konton via Swish.[249]

Enligt såväl Kommunal som Handels är det vanligt förekommande med missbruk av F-skattesystemet inom kroppsvårds- och skönhetsbranschen. Det förekommer så kallade falska egenföretagare i branschen, det vill säga att personer är registrerade som egenföretagare medan arbetet i praktiken är organiserat på ett sådant sätt att de fungerar som anställda. Enligt uppgift från företrädare från Skatteverket har man sett tendenser till en ökning av antalet

[244] Kravet inkluderar dock inte bl.a. injektionsbehandlingar, se närmare ovan.
[245] Prop. 2017/18:82 s. 22 f.
[246] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7.
[247] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 26.
[248] SOU 2023:8, s. 215.
[249] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 17.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

egenföretagare inom branschen efter att kravet på personalliggare infördes.

Ett förekommande arbetslivskriminellt upplägg är, liksom i flertalet andra riskbranscher, att arbetstagare får lön utbetald via bankkonto men sedan tvingas betala tillbaka en del av den kontant till arbetsgivaren och på så sätt utnyttjas. På så vis kan arbetsgivarna hålla en korrekt fasad gentemot myndigheterna samtidigt som de bryter ingångna avtal och sänker sina lönekostnader. Det är vanligt att anställda har en månadslön på pappret men att inkomsterna i realiteten styrs mer av antalet bokningar och hur mycket arbete som utförs.[250]

Vid myndighetsgemensamma kontrollinsatser mot nagelsalonger har det upptäckts misstänkta fall av människoexploatering och flertalet brister gällande arbetsmiljön framför allt vad gäller kemikaliehantering och bristande ventilation.[251] Vid till exempel nagelsalonger förekommer kemiska ämnen som kräver rätt skyddsåtgärder för att inte riskera allvarliga hälsoproblem. Vid nagel- och massagesalonger förekommer koppleri och köp av sexuella tjänster.[252] Samma personer som exploateras som arbetskraft kan även exploateras för sexuella ändamål. Problemet är ofta särskilt stort i förhållande till så kallade thaimassagesalonger. Polismyndigheten har tillsammans med Skatteverket och Arbetsmiljöverket inom ramen för en särskild insats genomfört arbetsplatsinspektioner på 37 massagesalonger. Totalt upprättades 78 anmälningar om människohandel i polisregion Stockholm. Av dem rörde 17 anmälningar människohandel för tvångsarbete och 21 anmälningar röde människoexploatering.[253]

Det kan i sammanhanget nämnas att det såvitt delegationen känner till hittills enbart har prövats ett fall rörande arbetskraftsexploatering på nagelsalonger i domstol. Ärendet rörde fyra målsäganden från ett östasiatiskt land som arbetade på tre landsmäns nagelsalonger. Målsägandena hade alla fått uppgifter om att de skulle betala en hög summa pengar för att kunna få tillstånd att arbeta i Sverige. I det fallet ogillades åtalet om människohandel och människoexploatering men det blev en fällande dom för bedrägeri.[254]

[250] SOU 2024:15, s. 190.
[251] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 13 och 28.
[252] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 27 f.
[253] Polismyndigheten (2023d), s. 26.
[254] Nacka tingsrätts dom den 5 maj 2022 i mål nr B 6903-18 och Svea hovrätts dom den 17 januari 2024 i mål nr B 6941-22.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Rapport från Skatteverket om nagelvårdsbranschen[255]

Under 2019 och 2020 genomförde Skatteverket en särskild kontroll av nagelvårdsbranschen. Kontrollen omfattade 259 kontrollbesök. Knappt en tredjedel av företagen påfördes kontrollavgifter. Skatteverket gjorde även fördjupade utredningar av 50 av företagen. Av dessa 50 företag var det endast 2 som inte fick några ändringar av sin beskattning. För övriga företag var det inte fråga om mindre felaktigheter utan om oredovisade intäkter och löner på i genomsnitt 500 000 kronor var, vilket får ses som stora belopp med hänsyn tagen till att företagen i regel var relativt små.

Sammanfattningsvis visade kontrollerna att det fanns stora brister i företagens bokföring, större än i jämförbara kontanthandelsbranscher. Bokföringen hade stora brister och i några fall saknades den helt. I vissa fall saknades kassaregister och personalliggare. Granskningen visade även att kontanta betalningar som undanhölls beskattning förekom, även om det var vanligare med betalningar via Swish till privata konton. Ofta stämde beloppen i registrerade bokningskalendrar med erhållna betalningar via Swish, samtidigt som beloppen inte registrerats i kassaregistret. I flera fall hade de personer som fanns noterade i personalliggaren haft låga eller inga löner. Företagen uppgav ofta att dessa personer var praktikanter. Dessa personer hade dock i många fall arbetat under lång tid, haft samma pris för behandlingar som övriga anställda och arbetat ensamma utan handledning, vilket indikerar att de kunde ses som anställda. I något fall fanns även misstänkt fusk med lönebidrag. Enligt granskningen förekom även att utbetalda löner hade återbetalats till företagarens privata bankkonto.

Handels rapport Bakom lacken

Enligt en rapport från Handels från 2019 hade det på senare år skett en kraftig uppgång av arbetstagare i skönhetsbranschen från Asien. Enligt Handels förekommer så kallad etnisk segmentering gällande vilka delar av skönhetsbranschen som migranter från olika länder rekryteras till. I nagelsalongerna är de flesta av dessa från Vietnam och i massageinstituten från Thailand.[256] Detta riskerar enligt Handels att underlätta utnyttjande av arbetskraftsinvandrare. Om den som

[255] Skatteverket (2021).
[256] Handels (2019), s. 29.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

migrerat till ett jobb i Sverige främst har kollegor som är landsmän och dessutom saknar bekanta utanför arbetsplatsen som har kunskap om svensk arbetsmarknad finns det ingen naturlig källa till information om vad man har för rättigheter och skyldigheter som arbetstagare i Sverige. Enligt Handels är det framför allt tre typer av missförhållanden som förekommer på nagelsalonger:

- Handel med arbetstillstånd, där arbetstagaren måste betala för att få ett arbetserbjudande som kan ligga till grund för ett arbetstillstånd.
- Löner som i praktiken efter påtvingad återbetalning av del av lönen kan ligga långt under kollektivavtalets lägsta nivå.
- Övertidsarbete som överskrider gränsen för vad som är tillåtet och som inte ersätts enligt kollektivavtal.

Många arbetstagare är i kraftig beroendeställning i förhållande till sin arbetsgivare och är sällan intresserade av att driva sitt fall gentemot arbetsgivaren. Detta gäller särskilt under de två första åren, då arbetstillståndet är knutet till en viss arbetsgivare, vilket hindrar byte till en annan arbetsgivare. Många skuldsätter sig för att komma till Sverige och jobba. Enligt Handels försvåras arbetet gentemot nagelsalongerna märkbart av avsaknaden av arbetsgivarorganisation tillsammans med vilken Handels kan arbeta för en schysst bransch.[257]

4.5.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt uppgift från Polismyndigheten finns kopplingar mellan massagesalonger och internationella kriminella aktörer.[258] Polismyndigheten beskriver hur det finns flera kriminella nätverk som har en gränsöverskridande verksamhet inom brottsområdet människohandel och människoexploatering, där arbetsagenturer i Ukraina och Thailand mot betalning ordnar arbete i EU åt kvinnor som väl på plats i Sverige i stället tvingas till bland annat prostitution vid massagesalonger.[259]

[257] Handels (2019), s. 30.
[258] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 22.
[259] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 25.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Enligt uppgift från företrädare från Polismyndigheten förefaller kopplingarna till organiserad brottslighet vara som störst i förhållande till så kallade thaimassagesalonger, där oseriösa sådana används som täckmantel för allvarlig kriminalitet med fokus på prostitution, men också för ekonomisk brottslighet, utpressning, penningtvätt, olaga spelverksamheter och drog- och narkotikaförsäljning. Det finns indikationer på att det även förekommer människohandel i dessa verksamheter.[260] Underrättelser från Norge visar också att thailändska kvinnor rest från Sverige till Norge för att bedriva thaimassageverksamhet och rekrytera andra thailändska kvinnor i syfte att exploatera dem i prostitution.[261]

Polismyndigheten har tillsammans med Skatteverket och Arbetsmiljöverket genomfört en särskild insats i form av arbetsplatsinspektioner där man påträffade minderåriga som tvingades begå brott eller var föremål för rekrytering till ett kriminellt nätverk.[262]

4.5.4 Initiativ från branschen

Projektet ThaiWISE

ThaiWISE-projektet är ett initiativ av organisationen Hela Människan i Malmö och drivs i samarbete med Malmö kommun. ThaiWISE samarbetar även med thailändska ambassaden och Socialstyrelsen. ThaiWISE syftar till att minska arbetskraftsexploatering av thailändska kvinnor i Sverige, särskilt bland dem som arbetar inom thaimassagebranschen. Inom ramen för projektet anordnas bland annat regelbundna onlinekurser i syfte att ge deltagarna en grundläggande överblick över det svenska samhället. Det finns även ett så kallat callcenter, dit personer från målgruppen kan ringa för att få information om exempelvis systemet med uppehållstillstånd och om hur olika myndigheter arbetar.[263]

[260] Polismyndigheten (2023e), s. 14.
[261] Polismyndigheten (2023d), s. 18.
[262] Polismyndigheten (2023d), s. 26.
[263] https://www.thaiwise.se/thaiwise-svenska/. Hämtad 2024-09-13.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Vissa aktörer förespråkar en särskild licens

Branschorganisationen Svensk Massage driver ett projekt i syfte att införa en slags licens i branschen. Enligt initiativet bör det införas ett krav på fullbordad utbildning för att få kroppsbehandlingslicens och tillstånd att bedriva verksamhet. Tillståndet skulle sedan kunna dras in vid oegentligheter i verksamheten. Tanken är att det skulle ha likhet med alkoholtillståndet i restaurangbranschen och göra det svårare för oseriösa aktörer att verka i branschen.[264]

4.6 Städbranschen

4.6.1 Allmänt om städbranschen

Städbranschen inkluderar bland annat städning av restauranger, kontor, butiker, industrier, skolor, sjukhus, fönsterputsning, hemstädning, flyttstädning och byggstädning. Branschen har såväl kommersiella som offentliga och privata kunder. Det totala antalet individer som är anställda som städare Sverige är drygt 75 000. Branschen är kvinnodominerad och nästan två tredjedelar av branschens anställda är födda utomlands.[265] Många nyanställa under senare år kommer från arbetslöshet.[266]

Det är huvudsakligen Fastighetsanställdas Förbund (Fastighets) och Kommunal som organiserar arbetstagare i städbranschen.[267] Almega Städföretagen är den största bransch- och arbetsgivarorganisationen för städbranschen med cirka 1 300 medlemsföretag.[268] Närmare 75 procent av de anställda inom yrket städare arbetar hos ett företag som har tecknat kollektivavtal. En betydande andel av Almega Städföretagens medlemmar är dessutom så kallade auktoriserade serviceföretag. Det betyder att de har miljöledningssystem eller miljöcertifikat, företagsförsäkringar och ansvarsförsäkring, synliga namn-

[264] Komm2024/00075/A 2021:04-21.
[265] Almega Serviceföretagen (2022a).
[266] Kjellberg (2023), s. 124.
[267] Mellan Fastighets och Kommunal finns en överenskommelse som innebär att om en städare större delen av sin arbetstid städar åt en kommun är det Kommunals avtal som gäller. Och omvänt, om mesta arbetstiden används till att städa privat är det Fastighets avtal som gäller. https://ka.se/2017/02/15/stora-skillnader-mellan-stadavtal/. Hämtad 2024-11-20.
[268] Almega Serviceföretagen (2024), s. 6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

brickor på medarbetare, ServiceID/ID06 och har deltagit i Serviceföretagens auktorisationsutbildning.[269]

4.6.2 Arbetslivskriminalitet i städbranschen

Såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter och andra aktörer[270] har på senare år pekat på förekomsten av arbetslivskriminalitet i städbranschen. De myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet uppger att det i städbranschen finns stora problem med skatteundandragande och utnyttjande av utsatta arbetstagare genom bland annat dåliga anställningsförhållanden med låga löner och långa arbetstider.[271]

Enligt Arbetsmiljöverkets inspektörer förekommer det inom städbranschen att utländsk arbetskraft uppger att de har köpt sig ett arbetstillstånd.[272] Polismyndigheten har lyft fram att det förekommer att anställda efter att ha betalat för ett arbetstillstånd, även tvingas återbetala en del av lönen när arbetet väl har utförts.[273] Ofta är de som utnyttjas irreguljära migranter snarare än arbetskraftsinvandrare.

Städbranschen kan enligt myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet fungera som en möjlighet till försörjning för personer som har fått avvisnings- eller utvisningsbeslut men som inte lämnat landet, eller andra irreguljära migranter som befinner sig i Sverige utan tillstånd. Detta är en särskilt utsatt grupp, ofta i beroendeställning, som löper särskild risk att exploateras.[274] Till skillnad från exempelvis byggbranschen förekommer utstationering inom städbranschen i jämförelsevis liten utsträckning. De som drabbas av arbetskraftsexploatering i branschen är framför allt personer som på olika sätt migrerat till Sverige, exempelvis arbetskraftsinvandrare, asylsökande och irreguljära migranter.[275]

När Skatteverket riskvärderat företag utifrån utbetalda och redovisade löner har det framgått att det fanns drygt 150 företag med fler än 10 anställda där snittlönen låg under 15 000 kronor per månad. Av dessa hade lite drygt 40 procent en snittlön på under 13 000 kronor

[269] Enligt uppgift från Almega Serviceföretagen.
[270] Se till exempel Torp (2023).
[271] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 30.
[272] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 23.
[273] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 23.
[274] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 23.
[275] Kjellberg (2023), s. 124.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

per månad, vilket vid tillfället för Skatteverkets riskvärdering var den månadslön som Migrationsverket krävde för arbetstillstånd vid deltidsarbete, dock fick lönen och andra anställningsvillkor liksom i dag inte vara sämre än kollektivavtal eller branschpraxis.[276]

I de fall då arbetsgivaren står för bostad förekommer det enligt uppgift till delegationen att dessa är undermåliga och arbetstagarna får betala ockerhyror. Enligt Kommunal har det även förekommit att arbetsgivare har beslagtagit anställdas pass.[277] I likhet med kroppsvårdsbranschen förekommer även exploatering för andra ändamål än arbete. Företrädare för såväl Fastighets som Kommunal har uppgett att det förekommer problem med sexuell exploatering i städbranschen. En tänkbar åtgärd för att komma till rätta med denna typ av problem är enligt arbetstagarorganisationerna att i större utsträckning ställa krav på att städning ska ske dagtid.

Enligt Arbetsmiljöverket förekommer i branschen överträdelser av arbetsmiljöreglerna när det gäller exempelvis ergonomi och hantering av kemikalier. Särskilt inom olika former av byggstädning förekommer betydande arbetsmiljörisker. Denna verksamhet sker ofta utanför annan reglering av byggbranschen, till exempel ID06-systemet, och utanför den tid då byggverksamheten pågår.[278]

Det finns flera olika exempel på upplägg för skatteundandragande inom branschen. Enligt myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet döljs många gånger kostnader för svart arbetskraft med hjälp av osanna fakturor. Det förekommer vidare att städföretag används för bedrägerier via det så kallade rutsystemet. Även förfaranden som utställande av felaktiga och/eller falska löneuppgifter förekommer inom städbranschen samt bruk av osanna lönemottagare.[279]

Enligt Skatteverket förekommer vidare falska identiteter och individuppgifter i städbranschen, där man skapar kreditvärdighet på identiteter som kan användas till att nyttja välfärdssystemen, ta banklån med mera. Såväl arbetstagarorganisationer som Skatteverket uppger även att det förekommer planerade konkurser i städbranschen, vilket bland annat innebär att skatteskulder inte betalas, och som också kan innebära att lönegarantin nyttjas på felaktiga grunder.

[276] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25. Regelverket har numera ändrats, se avsnitt 4.7.4.
[277] SOU 2021:88, s. 123.
[278] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.
[279] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Enligt uppgift från vissa företrädare för arbetsmarknadens parter förekommer inom städbranschen även missbruk av subventionerade anställningar och olika typer av upplägg som syftar till att maximera bidrag och stöd som kan sökas för anställningarna. Detta är även förekommande inom offentligt upphandlade städtjänster (se närmare om offentligt upphandlade städtjänster nedan).

Enligt Skatteverket förekommer det underentreprenörskedjor med ett utländskt företag långt ner i kedjan, men som i själva verket styrs av ”huvudföretaget”, i syfte att undkomma arbetsgivaransvaret. I sammanhanget kan nämnas att det inom städbranschen förekommer underentreprenörsled, även om det sällan handlar om längre kedjor. Vinstmarginalerna är ofta låga och det är därmed sällan lönsamt att köpa in underleverantörer. I många fall handlar det om behov av att få in en extern kompetens, exempelvis golvvård eller höghöjdsstäd.

Arbetslivskriminalitet inom offentligfinansierade städtjänster

Upphandlingsmyndigheten har gjort en riskbedömning av städbranschen och konstaterat att den är en bransch där det ska vara obligatoriskt att ställa vissa krav på arbetsvillkoren inom ramen för offentlig upphandling. Städföretag som lämnar anbud i offentlig upphandling ska ha bland annat lön på en nivå som minst motsvarar centrala kollektivavtal,[280] något som enligt uppgift till delegationen sällan efterlevs. Enligt en rapport från Svenskt Näringsliv[281] rapporteras det från Almega Serviceföretagen att ett ökat antal medlemsföretag avstår från att konkurrera på marknaden för offentligt upphandlade städtjänster, mot bakgrund av att man inte anser det möjligt att konkurrera på ett sätt där lagar och regler efterlevs. Enligt uppgift från Almega väljer 73 procent av deras medlemsföretag att inte delta i upphandlingar bland annat då de upphandlande myndigheterna har alltför stor prisfokusering och för dålig uppföljning av ställda krav. Tre av fyra medlemsföretag uppger i en enkät att de har del-

[280] https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/publicerade-riskbedomningar/slutsatser-av-riskbedomning-stadtjanster/. Hämtad 2024-08-13.
[281] Svenskt Näringsliv (2022).

tagit i offentliga upphandlingar där det antagna anbudet har varit onormalt lågt.[282]

I rapporten lyfts det fram tre huvudsakliga metoder för oseriösa företag som agerar på marknaden för offentligt upphandlade städtjänster:

- Att betala löner som ligger under de kollektivavtal som företaget tecknat.
- Att allokera alltför lite personalresurser till uppdraget.
- Att anlita personer utan arbetstillstånd.

Rapporten beskriver att även om avtal om städtjänster ofta innehåller tydliga krav på hur tjänsten ska utföras, till exempel med krav på frekvens på utförandet, städmetoder och hur stor personalinsatsen ska vara, är det i verkligheten mycket svårt för beställaren att försäkra sig om god kvalitet. Städning sker ofta utanför den ordinarie arbetstiden för personal som arbetar i lokalerna. Även när städningen sker dagtid saknar de flesta beställare funktioner och rutiner för att kontrollera hur många städare som kommer för att utföra arbete och hur länge de arbetar. Det är därför ofta ganska enkelt för det oseriösa företaget att minska personalen eller använda personal som förblir okänd för uppdragsgivaren.[283]

Enligt rapporten fungerar uppföljning hos privata företag oftast bra, men inom offentliga uppdrag är uppföljning sällsynt, eller obefintlig. Städningen kan utföras av personer som saknar rätt att arbeta i Sverige. Dessa personer får mycket låga löner och kan förmås att arbeta långa arbetspass. I rapporten lyfts också fram att det finns exempel på ett slags informella underentreprenörer. Inom städtjänster är den vanliga formen för att organisera arbetet att det finns en städledare som arbetsleder ett antal städare. När arbetskraft med bristande eller obefintliga kunskaper i svenska används är det viktigt att städledaren kan kommunicera med städarna på deras språk. I större seriösa städföretag är städledarna vanliga arbetsledare, men i en del oseriösa företag kan städledarna närmast ha rollen av ett slags entreprenörer, som själva har vinning av att städarna får dåliga löner eller att uppdraget utförs med lite personal. Det kan vara mycket svårt för uppdragsgivaren eller arbetsgivaren att få insyn i den typen

[282] Almega Serviceföretagen (2022b), s. 55.
[283] Svenskt Näringsliv (2022), s. 13 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

av relationer. Även inom städbranschen förekommer det att de verkliga huvudmännen bakom företagen inte är synliga. Företaget företräds kanske av en bulvan och formellt är det en målvakt som står som ordförande eller verkställande direktör.

Det finns städbolag inom offentligfinansierade städtjänster som har satt i system att söka och ta emot bidrag för att ge arbete åt en immigrant. Enligt rapporten är det dock sällan som individen sedermera erbjuds en anställning även om denne klarat arbetsuppgifterna. Arbetsgivaren bemannar i stället städtjänsterna genom nya subventionerade anställningar, vilket snedvrider konkurrensförhållanden gentemot andra städföretag som inte missbrukar systemen för subventionerade anställningar.[284] Enligt uppgift från företrädare för Almega Städföretagen förekommer det att företag kalkylerar med att man ska kunna bedriva sin verksamhet helt med subventionerade anställningar vid offentliga upphandlingar.

Arbetsmarknadens parter har lyft fram att kunden är en nyckelaktör för att motverka arbetslivskriminalitet inom ramen för offentlig upphandling och bör ta ett större ansvar. Exempel på hur detta skulle kunna göras är att ställa krav på städning dagtid och följa upp de arbetsrättsliga villkoren.

Myndigheterna bedömer att branschen är svårkontrollerad

Enligt myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet finns det flera utmaningar kopplade till kontroller inom städbranschen. Arbetsmiljöverket uppger att det är svårt dels att lokalisera var städarbetet utförs, dels att bedöma vilka företag som är besöksvärda. Det är svårt att komma in på arbetsplatserna, eftersom arbetet ofta sker på låsta platser kvällar och nätter när ordinarie verksamhet är stängd. Dessutom är den städning som sker i privata hem svår att inspektera, då Arbetsmiljöverket och flera andra myndigheter normalt sett inte genomför inspektioner i någons hem.[285]

En annan utmaning vid myndighetsgemensamma kontroller är att städföretag ofta är registrerade på bostadsadresser och saknar kontor. Städföretag som däremot har kontor är ofta obemannade

[284] Svenskt Näringsliv (2022), s. 13 f.
[285] Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b), s. 25.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

efter klockan sju på morgonen. Vid bland annat flyttstädning lämnas arbetstagare ofta ensamma hela arbetsdagen i det utrymme de städar.

De städföretag som bedriver en helt svart verksamhet använder troligtvis inte personallistor, vilket innebär att dessa företag kan vara svåra att hitta. Inom branschen finns, till skillnad från till exempel bygg, restaurang och kroppsvård, inte heller personalliggare (se närmare om detta bland annat i avsnitt 4.2.2, 4.5.1 och 6.12.2), vilket innebär att Skatteverket inte har några egna befogenheter att göra besök i realtid, utan är beroende av att få in tips och information från övriga myndigheter. Mot denna bakgrund uppger myndigheterna att det i nuläget är svårt att via kontroller, både enskilda och myndighetsgemensamma, stävja arbetslivskriminaliteten inom städbranschen.

Företrädare för myndigheterna i samverkan har dock uppgett att med de utökade möjligheter till informationsutbyte som infördes sommaren 2024 finns andra verktyg för att komma åt arbetslivskriminella aktörer i branschen och att det möjligen inte blir lika avgörande med fysiska arbetsplatskontroller för att komma till rätta med problemen i branschen.[286] Liknande synpunkter har framförts från företrädare för arbetstagarorganisationerna som menar att det är viktigt att inte fastna i att fysiska kontroller är det enda sättet att komma till rätta med problemen i branschen.

Tillsynsmetod från Nederländerna som kan vara relevant för bland annat städbranschen

Den nederländska motsvarigheten till Arbetsmiljöverket har infört en metod för tillsyn som kallas The Intervention Toolbox, en slags verktygslåda för tillsynsåtgärder. Syftet med metoden är att identifiera de åtgärder som är mest effektiva för att komma till rätta med vissa problem. Metoden används till exempel av myndigheten för vissa särskilda branscher eller med tematisk fokus och hjälper till att identifiera innovativa lösningar. I ett inledande skede kan det handla om workshops med berörda aktörer i syfte att bland annat förstå motiven hos vissa aktörer och vad som ligger bakom bristande efterlevnad av ett visst regelverk. Metoden inkluderar också utarbetandet av en handlingsplan med lämpliga insatser. Ett exem-

[286] Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

pel på problem man kan vilja komma till rätta med inom ramen för metoden kan vara att snabbmatsrestauranger anlitar städföretag som har irreguljära migranter som arbetstagare. En lämplig åtgärd skulle i det fallet inte bara vara att inspektera företag i städsektorn, utan också att prata med företag inom snabbmatssektorn i syfte att påverka dem att göra affärer med seriösa aktörer.

Företrädare för den nederländska arbetsmyndigheten har besökt Sverige och träffat bland annat Arbetsmiljöverket för att dela med sig av erfarenheterna från denna arbetsmetod. Enligt uppgift till delegationen har det diskuterats att använda sig av metoden inom ramen för till exempel städbranschen, i syfte att identifiera andra effektiva tillsynsåtgärder vid sidan av arbetsplatsinspektioner.[287]

Skatteverkets rapport Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019

I en rapport från Skatteverket från 2020 studerades hur beteendet kring svartarbete i Sverige har utvecklats mellan 2005 och 2019, och det gjordes en beräkning av en miniminivå för hushållens konsumtion av svarta tjänster.[288] Undersökningen indikerade att hushållens medvetna konsumtion av svarta tjänster har minskat från cirka 11 miljarder kronor år 2005 till cirka 3 miljarder kronor år 2019. Detta kan sägas utgöra en lägre gräns för omfattningen av hushållens svartköp. Andelen som svarade att de köpt något svart under det senaste året hade minskat från 32 procent år 2005 till 13 procent år 2019. Den typ av tjänst med det näst högsta genomsnittliga svartköpsbeloppet var städning, fönsterputsning eller hushållsarbete (högst är hantverksarbete på hus och hem).

Rapporten ger inte svar på varför svartköpen har minskat. Under tidsperioden har det skett flera förändringar som kan ha påverkat nivån av svartköp. Införandet av bland annat RUT-avdraget har förändrat relativpriset mellan vit- och svartköp för olika tjänster, medan införandet av kassaregister och personalliggare har förändrat möjligheterna att sälja tjänster svart. En minskad användning av kontanter kan ha påverkat omfattningen av svartköp. Därtill kom-

[287] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-09/NL-InterventionToolbox.pdf. Hämtad 2024-11-21.
[288] Skatteverket (2020a).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

mer Skatteverkets och andra myndigheters arbete mot den svarta ekonomin.

4.6.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Företrädare för Skatteverket uppger att det inom städbranschen förefaller handla om alltmer organiserade former av brott och regelöverträdelser. Bland annat pekas det på en högfrekvent användning av bolag och identiteter som verktyg, där aktörer har god tillgång på bolag, konton och individer. Oseriösa aktörer tar över befintliga bolag med registreringar och bolagen lever kortare tid. Ägarförhållandena är ofta oklara och de sker snabbare och fler styrelseändringar och det finns kopplingar till bolag och konton i flera länder. Det förekommer allt fler välorganiserade upplägg med hög komplexitet, där organiserat svartarbete sammanvävs med annan brottslighet, exempelvis narkotika, prostitution och penningtvätt.

4.6.4 Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet i städbranschen

Arbetsmarknadens parters arbete för att motverka arbetslivskriminalitet

De myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet sedan en tid tillbaka har etablerat en särskild samverkan med arbetsmarknadens parter inom städbranschen. Skatteverket tillsammans med Almega är sammankallande.

Utöver den samverkan som sker mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter, pågår ett antal partsgemensamma projekt inom städbranschen i syfte att motverka olika former av arbetslivskriminalitet. Enligt delegationens intryck föreligger i stor utsträckning en samsyn mellan arbetsmarknadens parter gällande problembilden i branschen och samarbetsklimatet för att agera mot dessa fenomen förefaller vara gott.

Ett viktigt initiativ är den partsgemensamma upphandlingsguide som har tagits fram som närmare behandlar hur man bör utföra en

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

upphandling och agera i olika skeden såväl före som efter själva upphandlingen.[289]

Ett annat särskilt intressant projekt har startat i region väst, på initiativ av Fastighets, där tanken är att ett nätverk av seriösa städarbetsgivare ska kunna ta emot individer som har utnyttjats och med anledning av detta har kontaktat en arbetstagarorganisation eller Polismyndigheten och snabbt behöver en ny anställning innan uppehållstillståndet går ut. Arbetsmetoden syftar till att dels underlätta Polismyndighetens arbete så att de får tillräcklig information om eventuell brottslighet så att bevis kan säkras, dels att skapa en situation där den utsattes rätt att vistas i Sverige tryggas. I nätverket ingår i dag drygt 30 arbetsgivare i region väst.[290] Projektet har fått ekonomiskt stöd genom förordning (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

Projektet har sedermera fått spridning till fler regioner och fler parter på arbetsmarknaden har kommit att delta. Kommunal har initierat liknande projekt. Almega Serviceföretagen är medsökande till projektet och har medlemmar som ingår i nätverken som tar emot individerna i fråga samt samverkar med facken för att hitta oseriösa arbetsgivare. Under perioden den 1 april till den 31 december 2023 inkom 33 tips om misstänkt arbetslivskriminalitet. Det har handlat om allt från misstänkt människoexploatering till allvarliga brister i arbetsmiljö och arbetstid samt oredovisade löneinkomster. Därtill har anställda på städbolag vittnat om hot, misshandel och det har förekommit uppgifter om människor som hotas med att behöva lämna Sverige om de inte går med på vissa villkor. Enligt uppgift till delegationen företräder Fastighets även personer som inte är medlemmar i förbundet inom ramen för projektet. I de fall då irreguljära migranter har utsatts hänvisas de dock för stöd till Fackligt center för papperslösa. Fastighets samverkar även med civilsamhällesorganisationer rörande arbetslivskriminalitet.

[289] https://www.almega.se/app/uploads/sites/4/2019/05/vagled-upphandling-av-stadtjanster-18-05-18.pdf. Hämtad 2024-11-20.
[290] https://www.fastighets.se/om-oss/samverkan-och-projekt/natverk-mot-arbetslivskriminalitet/. Hämtad 2025-01-09.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Städbranschen Sverige och Fair Play Städ

Städbranschen Sverige är en rikstäckande branschorganisation för städbranschen. I syfte att bidra till en välfungerande bransch har de, med inspiration från Fair Play Bygg, bland annat startat den ideella föreningen Fair Play Städ. Det är en funktion som tar emot information om misstankar om brottslig verksamhet, för att sedan föra vidare denna till de relevanta myndigheterna.[291]

Auktorisation av städföretag inom Almega

Som nämnts ovan finns en modell för auktorisation av medlemmarna inom Almega Städföretagen. Auktorisationen är skapad för att stärka branschen och lyfta fram seriösa företag. Det är en trygghet för kunder, företag och medarbetare. Företagen kontrolleras löpande och måste årligen ansöka om förnyad auktorisation. Att vara ett auktoriserat företag är ett affärsmässigt beslut då det gör företaget mer attraktivt för kunderna. Auktorisationen innebär att företaget inte ska ha obetalda skatter eller arbetsgivaravgifter eller något skuldsaldo hos Kronofogdemyndigheten. Företaget ska också ha kollektivavtal. Företaget ska vidare ha miljöledningssystem eller miljöcertifikat, företagsförsäkringar och ansvarsförsäkring, synliga namnbrickor på medarbetare, ServiceID/ID06 samt ha deltagit i Serviceföretagens auktorisationsutbildning. Auktorisationen är ett partsgemensamt samarbete med en auktorisationsnämnd bestående av representanter från företag i branschen och från Fastighets och Kommunal. Den leds av en opartisk ordförande. Almega arbetar för att auktoriseringen ska ge mervärde i fler offentliga upphandlingar än i dag.[292]

Initiativ från Norge i syfte att motverka arbetslivskriminalitet inom städbranschen

I Norge har det på senare år tagits olika initiativ i syfte att motverka arbetslivskriminalitet i städbranschen. Till exempel kan nämnas att det finns ett register hos Arbeidstilsynet (motsvarigheten till svenska Arbetsmiljöverket) i vilket konsumenter kan kontrollera exempel-

[291] https://stadbranschensverige.se/fairplay-stad/. Hämtad 2024-11-21.
[292] Almega Serviceföretagen (2024), s. 11.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

vis att ett städföretag är godkänt av myndigheten och det finns ett förbud mot att köpa tjänster från verksamheter som inte är godkända.[293] Företrädare för Almega har uppgett att de är starkt tveksamma till en liknande ordning i Sverige.

Den norska regeringen har vidare haft som målsättning att aktörer som genomför offentliga upphandlingar i högre utsträckning ska kunna hålla borta kriminella aktörer. Regelverket om offentlig upphandling ändrades 2017 på så sätt att det numera bara är möjligt att ha två led med underentreprenörer i städbranschen.[294] Som delegationen redogjort för i tidigare betänkanden förelåg en diskussion med ESA (EFTA Surveillance Authority, som bland annat granskar förenligheten med EES-avtalet) om huruvida åtgärderna var förenliga med EES-rätten. ESA har dock sedermera stängt ärendet.[295]

4.7 Gröna näringar

Enligt delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, ska delegationen analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda). De flesta säsongsanställda i Sverige finns inom jordbruk, skogsbruk och bärplockning. På grund av arbetets tillfälliga karaktär kan det vara svårt att täcka behovet med inhemsk arbetskraft. De flesta uppgifter om arbetslivskriminalitet inom gröna näringar har koppling till branschen för vilda bär. Bärplockare har av såväl media som myndigheter och andra aktörer identifierats som en grupp som riskerar att utsättas för arbetskraftsexploatering.[296] Även inom jordbruk och skogsbruk har myndigheter och fackliga organisationer pekat på att det finns risk för arbetslivskriminalitet.[297] Delegationen har därför valt att inom de gröna näringarna analysera arbetslivskriminella upplägg inom såväl bärplockning som jordbruk och skogsbruk. Vad gäller jordbruk och skogsbruk kommer en stor del av informationen om arbetslivskriminella upplägg från berörda arbetstagarorganisationer. Som

[293] Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester. Se även Renholdsregisteret, https://www.arbeidstilsynet.no/godkjenninger/renholdsregisteret/. Hämtad 2024-08-16.
[294] Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 19–3 och Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) § 7–8.
[295] https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-closes-investigation-norwegian-restrictions-subcontracting-public-procurement. Hämtad 2024-09-13.
[296] Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl (2022), s. 22.
[297] Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 7 och Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a), s. 19.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

framgår närmare nedan delas inte bilden av förekomsten av arbetslivskriminalitet fullt ut av berörd arbetsgivarorganisation.

4.7.1 Allmänt om branscherna

Bärbranschen

Enligt en rapport från 2023 omsätter den svenska branschen för skogsbär drygt 3 miljarder kronor per år.[298] De svenska bärföretagen står för uppskattningsvis en fjärdedel av marknaden för europeiska vildväxande blåbär, lingon och hjortron. Störst kommersiell betydelse har plockningen av blåbär som står för knappt 60 procent av den svenska omsättningen. Förädlingsvärdet för dessa bär uppskattas av branschen till 3–4 miljarder kronor. Svensk bärexport uppgår årligen till mellan 500 miljoner och 1 miljard kronor.[299]

Den kommersiella hanteringen i Sverige kan delas upp i två grenar. Den ena består av småskalig plockning där bären säljs lokalt vid marknadsplatser eller på nätet av dem som plockat bären. Den andra grenen består av storskalig plockning där bären säljs vidare till livsmedelsindustrin eller exporteras som farmaceutiska produkter. Sedan många år tillbaka bedrivs den storskaliga kommersiella bärplockningen från Dalarna och upp till de nordligaste delarna av Sverige. Den storskaliga kommersiella bärplockningen kan i sin tur delas upp i två olika former. Den första formen bedrivs med hjälp av anställda bärplockare. Sedan flera år tillbaka är i princip samtliga anställda plockare från Thailand och anställda av thailändska bemanningsföretag som i sin tur hyr ut arbetskraften till svenska bärföretag. Den andra formen bedrivs med hjälp av så kallade turistplockare eller friplockare, som plockar bär som de säljer till bäruppköpare. Under de senaste tio åren har de flesta turistplockarna kommit från Ukraina och Bulgarien, men många har också kommit från Baltikum, Polen, Rumänien och Thailand.[300] Enligt uppgift från företrädare för GS-facket förekommer att vissa bärplockare under säsongen periodvis även arbetar inom skogsplantering.

Under 2023 beviljades cirka 5 400 arbetstillstånd för bärplockare. Det har de senaste åren varit uteslutande thailändska medborgare som

[298] Wingborg (2023), s. 7.
[299] Wingborg (2023), s. 8.
[300] Wingborg (2023), s. 8 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

via bemanningsföretag anlitats som plockare av vilda bär i Sverige.[301] Under 2024 har det inkommit betydligt färre ansökningar om arbetstillstånd, till och med vecka 35 drygt 2 500 (se nedan om höjda försörjningskrav för att få arbetstillstånd), och ett stort antal har avslagits av Migrationsverket.[302] Knappt 1 300 arbetstillstånd för bärplockare hade beviljats till och med vecka 35.

Enligt Arbetsmiljöverkets statistik ökade antalet utstationerade arbetstagare inom jordbruk och skogsbruk markant från 3 489 arbetstagare 2022 till 5 609 arbetstagare 2023, en ökning som i stort sett helt tillskrivs bärplockare från Thailand.[303]

Inom branschen tecknar för närvarande Kommunal hängavtal med de thailändska bemanningsföretagen som sänder bärplockare till Sverige. Kommunal erbjuder arbetstagarna ett tillfälligt medlemskap i organisationen. Arbetstagarna är dock sällan fackligt organiserade. Från 2025 kommer dock branschen höra till Livsmedelsarbetareförbundets område. På arbetsgivarsidan förekommer att de svenska bärbolagen inom branschen för vildväxande bär är medlemmar i Livsmedelsföretagen. I sammanhanget bör nämnas att Gröna arbetsgivare har medlemmar inom branschen för odlade bär.

Jord- och skogsbruk

Det finns drygt 141 600 företag i Sverige som verkar inom näringsgrenen skogsbruk. 97,6 procent är dock enmansföretag utan anställda och en stor del av de övriga, 2 procent, är företag med upp till tio anställda.[304] Årligen kommer cirka 5 000 utländska säsongarbetare för att arbeta i det svenska skogsbruket, varav de flesta historiskt sett har kommit från Litauen, Polen, Rumänien och Ukraina. Den tillfälliga arbetskraften består av såväl EU-medborgare som medborgare från tredje land. Arbetsmarknadsorganisationerna inom skogsbruket är Gröna arbetsgivare på arbetsgivarsidan och bland andra GS-facket på arbetstagarsidan.

Inom näringsgrenarna Odling av kärnfrukter och stenfrukter och Odling av andra frukter och bär samt nötter finns totalt 555 före-

[301] https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Barplockare.html. Hämtad 2024-11-27.
[302] https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Barplockare.html. Hämtad 2024-11-27. 1 272 tillstånd beviljades efter en andra prövning efter domstolsbeslut.
[303] Arbetsmiljöverket (2024), s. 8.
[304] SOU 2024:15, s. 318.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tag, varav ett fåtal har fler än 200 anställda. Av dessa är 84 procent enmansföretag utan anställda och knappt 12 procent mikroföretag med 1–9 anställda.[305] Arbetsmarknadsorganisationerna inom jordbruket är i huvudsak Gröna arbetsgivare på arbetsgivarsidan och Kommunal för arbetare på arbetstagarsidan. För tjänstemännen finns även kollektivavtal med bland andra Unionen.

Den största andelen av de som beviljades tillstånd för säsongsarbete 2022 var anställda som skogsarbetare eller odlare av jordbruksväxter, frukt och bär.[306]

4.7.2 Arbetslivskriminalitet inom gröna näringar

Bärplockning

De bärplockare som kommer till Sverige är till viss del EU-medborgare från exempelvis Bulgarien, men har historiskt sett ofta kommit från asiatiska länder. En stor andel har varit arbetskraftsinvandrare med arbetstillstånd. Såväl media som olika organisationer har upprepade gånger rapporterat om missförhållanden hos bärplockare.[307] Inför sommaren 2023 stoppade den svenska ambassaden i Bangkok tillfälligt arbetet med att utfärda visum till thailändska bärplockare på grund av brister i dokumentationen. Bakgrunden var att agenturer i Thailand utfärdat så kallade skuggkontrakt och felaktiga dokument. I juli 2023 hade Migrationsverket avslagit cirka 450 ansökningar om arbetstillstånd för thailändska bärplockare som inkommit samma år, vilket är en stor ökning från 2022 och 2021 då 52 respektive 33 ansökningar avslogs. De huvudsakliga skälen till avslagsbesluten var brister hos de thailändska bemanningsföretagen, hos de svenska bärföretagen eller en kombination av dessa brister som kom fram efter att Migrationsverket genomfört fördjupade kontroller efter uppgifter om dubbla anställningskontrakt och uteblivna löner.[308] Efter att ha sett indikationer på missbruk inom bärbranschen har Migrationsverket 2024 förstärkt granskningen av de thailändska bemanningsföretagen och deras åta-

[305] SOU 2024:15, s. 318.
[306] SOU 2024:15, s. 318.
[307] Se bl.a. https://www.dn.se/om/dn-granskar-barplockarnas-verklighet/. Hämtad 2024-10-31.
[308] SOU 2024:15, s. 191 och https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2023/2023-07-13-Cirka-5-400-tillstand-beviljade-for-barplockare.html. Hämtad 2024-05-07.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ganden som arbetsgivare. Till och med vecka 35 år 2024 hade myndigheten beslutat om knappt 2 500 avslag, där dock knappt 1 300 individer beviljades tillstånd efter en andra prövning.[309] I sammanhanget kan nämnas att de aktörer från arbetsgivarsidan som delegationen har haft kontakt med har önskemål om en förbättrad dialog med och information från Migrationsverket om vad som krävs för beviljande av tillstånd, då man under bärsäsongen 2024 upplevde att till synes liknande fall bedömdes olika av myndigheten.

I en rapport från Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) från 2019 har thailändska bärplockares kostnader och intäkter studerats och analyserats. Rapportens slutsats är att kostnaderna kring bärplockningen är relativt höga och att en bärplockare i genomsnitt betalar 33 000 kronor för att arbeta i 70 dagar i Sverige. Cirka hälften av kostnaderna avser betalning till thailändska bemanningsföretag och hälften till svenska bärföretagare som en daglig avgift för boende, mat med mera. För den genomsnittlige bärplockaren från Thailand tar det enligt rapporten 1,6 månaders arbete för att tjäna ihop till denna summa, och därefter återstår endast ett begränsat tidsfönster för att tjäna ihop pengar att ta med sig tillbaka till Thailand. Efter att alla kostnader har dragits av tjänar den genomsnittlige bärplockaren cirka 17 000 kronor under en säsong. I rapporten lyfts också fram att användandet av thailändska bemanningsföretag ursprungligen utarbetades som ett sätt att undvika arbetsgivaransvar och skatt i Sverige.[310]

Det förekommer att bärplockarna är skuldsatta innan de kommer till Sverige. Det förekommer vidare att skulderna och räntorna är manipulerade till nackdel för arbetstagarna och att skulderna används som påtryckningsmedel för att få bärplockarna att jobba övertid. Det förekommer vidare enligt uppgift till delegationen avtal som inte garanterar en viss lägsta lön utan endast bygger på hur många kilo bär de anställda plockar. Detta medför att plockarna har svårt att bedöma vad de kommer att tjäna. Det förekommer att bemanningsföretagen där plockarna är anställda gör vinst på att låna

[309] https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2024/2024-06-04-Provningen-av-ansokningar-fran-barplockare-igang---drygt-1-200-ansokningar-avslas.html och https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuellt/Barplockare.html. Hämtad 2024-11-27.
[310] Delmi (2019).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ut pengar till de anställda både genom räntor och genom att krydda utgifter och avgifter som dras från lönen.[311]

Enligt en rapport från 2023 är följande problem typiska inom den så kallade bemanningsplockningen:

- Thailändska bärplockare tvingas ta stora lån för att kunna komma till Sverige och plocka bär, vilket försätter plockarna i en utsatt situation.
- Många tvingas skriva på dubbla kontrakt, och avstå en del av den lön de ska få enligt kollektivavtal.
- Antalet bemanningsplockare har ökat kraftigt, vilket ökar riskerna för att plockarna inte ska kunna plocka tillräckligt mycket bär för att få en rimlig inkomst.[312]

Enligt rapporten har företrädare för bärföretagen uppgett att de inte haft kunskap om förekomsten av dubbla avtal och att det var bemanningsföretagen som hade ansvaret för de felaktigt utbetalda lönerna. Bärföretagen uppger enligt rapporten att de betalar ut en korrekt summa till bemanningsföretagen, men att det är bemanningsföretagen som i nästa led inte betalar ut den avtalsenliga lönen.[313]

Inom bärplockning är anställningsförhållandena i vissa fall oklara. Bärplockare som uppges arbeta självständigt är i vissa fall egentligen att anse som anställda.[314] Det är vanligt att samma person som köper bären också ansvarar för bärplockarnas boende (ibland i ett annat bolag). Det är också vanligt att ägarna av bäruppköpsföretagen har varit involverade i rekryteringen av turistplockare och att det existerar en underförstådd överenskommelse om att plockarna inte ska sälja bär till andra bäruppköpare.[315]

Ytterligare problem som rapporterats inom bärplockningen är till exempel att bilar som använts i samband med plockningen inte har varit besiktigade och att boendet har varit av låg kvalitet. De anställda har vid undermåliga förhållanden inte möjlighet att byta arbetsgivare då de är tvungna att resa tillbaka till sitt hemland om de avslutar arbetet. De har inte tillstånd, som den svenska utlännings-

311 Uppgifter från Skatteverket.
312 Wingborg (2023), s. 11 f. I sammanhanget bör dock påtalas att antalet ansökningar om arbetstillstånd minskat kraftigt inför säsongen 2024.
313 Wingborg (2023), s. 20.
314 Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 30.
315 Wingborg (2023), s. 26 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

lagstiftningen är utformad, att börja jobba för en ny arbetsgivare, och även om de hade haft laglig rätt att byta arbetsgivare hade möjligheten varit praktiskt svårgenomförbar under den korta vistelsen i Sverige. Det finns vidare exempel på minderåriga som arbetar inom bärplockning, med dålig arbetsmiljö och under för långa arbetspass.[316]

Som nämnts ovan är en riskfaktor för turistplockarna den ofta låga standarden på de bilar de reser med. Många kan åka i bilar flera timmar varje dag i jakt på goda bärmarker. När de åker tillbaka till boendet på kvällen är bilarna ofta överlastade med bär och plockarna inklusive chaufförerna är trötta. Varje år sker bilolyckor där bärplockare är involverade. När det gäller bemanningsplockarna ägs bilarna normalt av bärföretagen medan turistplockarna däremot själva vanligen äger sina bilar.[317]

I samband med myndighetsgemensamma kontroller i september 2023 kunde regionkoordinatorerna i region nord identifiera över 40 individer som misstänks ha varit utsatta för arbetskraftsexploatering inom bärindustrin. Alla identifierade individer erbjöds stöd genom det återvändandeprogram för offer för människohandel som Jämställdhetsmyndigheten finansierar.[318]

Som delegationen tidigare har redogjort för är antalet domar gällande människohandel och människoexploatering i Sverige i en internationell kontext mycket få. Myndigheterna upptäcker ofta omständigheter som tyder på människoexploatering och människohandel. Samtidigt är det mycket sällsynt att brottsoffer får gottgörelse och att förövare lagförs. Sommaren 2024 dömdes dock två bärföretagare i tingsrätten för grov människoexploatering till fängelse i två år och sex månader.[319] Bärföretagarna fick också näringsförbud i sju år. Enligt tingsrätten hade bärföretagarna vilselett de thailändska bärplockarna om att de skulle få den lägsta lönen enligt svenskt kollektivavtal och arbeta åtta timmar om dagen med två lediga dagar i veckan. De skulle få övertidsersättning och ersättning för obekväm arbetstid. Väl i Sverige fick de nio bärplockarna betalt per kilo bär de plockade och inte fast lön. De arbetade mycket långa arbetsdagar för att kunna betala tillbaka de skulder som de ådragit sig för att komma

[316] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 30.
[317] Wingborg (2023), s. 30.
[318] Arbetsmiljöverket m.fl. (2024), s. 35.
[319] Lycksele tingsrätts dom i mål nr B 583-23. Domen fastställdes av Hovrätten för Övre Norrland, mål B 835-24, och överklagades av Riksåklagaren till Högsta domstolen som dock inte meddelade prövningstillstånd.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

till Sverige. Efter två månaders arbete fick de ut mellan 18 och 28 procent av den avtalsenliga lönen om man räknade på åtta timmars arbetsdag fem dagar i veckan med övertidsersättning och ersättning för obekväm arbetstid.

Som nämnts redan inledningsvis i detta kapitel finns det inom de näringsgrenar som tas upp i detta kapitel naturligtvis arbetsgivare med goda avsikter som strävar efter ordning och reda. I sammanhanget kan särskilt lyftas fram att Livsmedelsföretagen har påtalat att det inom bärbranschen finns seriösa företag som gör allt de kan för att följa lager och regler. I sammanhangen kan nämnas att de bolag som slutligen köper upp bären i många fall är från andra länder i exempelvis Norden och Baltikum och endast en delmängd är svenska.

Utmaningar med tillsynen av branschen

På Arbetsmiljöverket ankommer bland annat att kontrollera att arbetstiderna inte strider mot vad som föreskrivs i arbetstidslagen vad gäller till exempel längden på arbetsdagarna och minsta veckovila. I sammanhanget bör dock tydliggöras att det är möjligt att träffa kollektivavtal som avviker från lagen. För det fall kollektivavtal finns svarar arbetsmarknadens parter för att kontrollera efterlevnaden av avtalet. Arbetsmiljöverket har uppgett att branschen är svårkontrollerad bland annat då verksamheten kan bedrivas i olika former där inte alla är anställda. Arbetet med oanmälda inspektioner försvåras av att bärplockarna är mobila.

Myndigheternas arbete har dock intensifierats på senare tid. Jämställdhetsmyndigheten, som är nationell samordnare för arbetet mot människohandel, har under 2024 sammankallat flera myndigheter och andra aktörer till vad man kallar en Task Force Bär. Syftet är att stärka samverkan och utveckla arbetssätten för att förebygga exploatering av bärplockare.[320]

[320] De nationella myndigheter som deltar är Arbetsmiljöverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Dessutom deltar representanter från civilsamhället, fackförbund, kommun, akademin och näringslivet. https://jamstalldhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/task-force-bar-ska-motverka-att-barplockare-blir-utnyttjade/. Hämtad 2024-08-21.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skogsbruk

Enligt GS-facket är det inom skogsbruket ett utbrett problem att kollektivavtal inte efterlevs och att arbetskraft utnyttjas och jobbar under oskäliga förhållanden.[321] Även de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet delar bilden av att arbetslivskriminalitet är förekommande i branschen och att arbetstagare utnyttjas inom skogsbruket.[322] GS-facket menar att de stora skogsbolagen pressar priserna när de gör upphandlingar från skogsvårdsentreprenörer till så låga priser att dessa, trots att de kan vara certifierade och har kollektivavtal, känner sig föranledda att fuska när det gäller tillämpningen av avtalen. Det medför i sin tur enligt GS-facket att skogsvårdsentreprenörerna tvingas att söka personal som kommer allt längre från Sverige och de får allt svårare att följa avtal och regler.

Förutom låga löner förekommer enligt GS-facket ofta orimligt långa arbetsdagar och att de anställda inte får den övertidsersättning som kollektivavtalet föreskriver. De anställda sitter enligt GS-facket ofta i beroendeställning till arbetsgivaren och de vågar inte vara obekväma och ställa krav. Enligt den uppfattning delegationen har fått finns dock en bild hos arbetsgivarsidan att många anställda inte ser sig själva som utsatta utan i själva verket vill jobba så mycket som möjligt under den tiden de är här för att sedan kunna återvända hem.

De flesta av de skogsvårdsbolag som anlitas av de stora skogsbolagen har kollektivavtal och är certifierade med olika typer av hållbarhetsmärkningar. Problemet är enligt GS-facket snarare att avtalen inte följs och att den anställde till exempel inte får den utlovade lönen. Inom plantering förekommer ackordslöner. Även om ackordslönesystemen inte i sig innebär att den reglerade arbetstiden enligt kollektivavtalet ökar, kan det i praktiken komma att innebära mycket långa arbetsdagar i för arbetstagaren ovan och svår terräng och i tillägg till detta låg ersättning per planta.[323]

Enligt uppgift från de fackliga organisationerna är även problem med hyresocker förekommande under säsongsanställningarna.[324] Ett problem i sammanhanget är enligt GS-facket att det förekommer att Migrationsverket godtar en äldre typ av blankett, där upp-

[321] Kjellberg (2023), s. 153.
[322] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 22.
[323] Enligt uppgift från Skatteverket.
[324] Enligt uppgift från LO.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

gifter om boende inte behöver uppges. GS-facket förespråkar därför att myndigheten slutar att använda den blanketten.

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet uppger att det inom skogsplantering bland annat finns kemiska risker i och med att plantorna ofta är besprutade och att myndighetskontroller visar att nivån för arbetsmiljön (i form av till exempel kemikaliehantering och tvättmöjligheter) tycks sänkas för utländska arbetstagare.[325]

I flertalet av de övriga branscher som redogörs för i detta kapitel finns enligt delegationens mening en hög grad av samsyn mellan arbetstagar- och arbetsgivarsidan om problembilden och förekomsten av arbetslivskriminalitet i branschen. Så är dock inte fallet inom de gröna näringarna, där det bör framhållas att Gröna arbetsgivare inte delar bilden av att arbetslivskriminalitet är vanligt förekommande inom jord- och skogsbruket. Gröna arbetsgivare har bland annat uppgett till delegationen att arbetsolyckor inom jord- och skogsbruk sällan hänger samman med arbetslivskriminalitet, att det inte finns stöd för problem med ockerhyror inom branschen och att det låga antalet centrala tvisteförhandlingar med arbetstagarorganisationerna talar för att problemen i branschen är små.[326] GS-facket å andra sidan menar att branschen från arbetsgivarhåll hittills inte visat vilja att diskutera den arbetslivskriminalitet som förekommer i branschen.

Jordbruk

Enligt rapporter från Kommunal och SAC Syndikalisterna är det vanligt med undermåliga villkor på grönsaksodlingar i södra Sverige.[327] Även de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet delar bilden av att arbetslivskriminalitet är förekommande i branschen och att arbetstagare utnyttjas inom jordbruket.[328]

Sommaren 2023 genomfördes myndighetsgemensamma inspektioner i region syd med inriktning mot gröna näringar. I samband med inspektionerna besöktes bland annat grönsaksodlingar. Inspektionerna resulterade bland annat i att det upprättades anmälningar om brott mot utlänningslagen. Arbetsmiljöverket noterade brister

[325] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 36.
[326] Komm2024/00075/A 2021:04-11.
[327] Kjellberg (2023), s. 14.
[328] Se bl.a. Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 22.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

gällande bland annat avsaknad av personlig skyddsutrustning och utfärdade ett antal inspektionsmeddelanden och förbud. Regionkoordinatorer deltog och pratade med individer på plats. Skatteverket deltog inte vid inspektionen men har efter återkoppling från deltagande myndigheter fått tips som kan leda till eventuell skatteutredning.[329] Även tidigare myndighetsgemensamma kontroller pekar på att det förekommer arbetskraft utan tillstånd att arbeta i Sverige hos producenter av grödor och missbruk av subventionerade anställningar.[330]

Enligt uppgift från de fackliga organisationerna är även problem med hyresocker förekommande under säsongsanställningar inom jordbruket.[331] Se dock ovan om Gröna arbetsgivares hållning i frågan.

4.7.3 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt uppgift från Polismyndigheten finns det kopplingar till organiserad brottslighet inom jordbruket i Sverige. I sammanhanget kan nämnas att Polismyndigheten sommaren 2024 gjorde en stor insats i syfte att upptäcka och stoppa stora illegala penningflöden inom jordgubbsförsäljning. Polismyndigheten misstänker att en stor del av intäkterna från jordgubbsförsäljning undanhålls från beskattning och finansierar grov organiserad brottslighet, till exempel handel med vapen och narkotika, människohandel, mord och mordförsök.[332]

4.7.4 Initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet inom de gröna näringarna

De flesta vidtagna åtgärderna hänför sig till bärplockare

De flesta branschspecifika åtgärder som har införts och diskuterats inom de gröna näringarna hänför sig till problematiken med arbetskraftsexploatering inom bärplockningen.

När det gäller skogsbruket innehåller kollektivavtalet mellan Gröna arbetsgivare och GS-facket från 2023 rätt till facklig intro-

[329] Arbetsmiljöverket m.fl. (2024).
[330] Arbetsmiljöverket m.fl. (2021), s. 37.
[331] Uppgift från LO.
[332] https://polisen.se/aktuellt/nyheter/bergslagen/2024/juni/omfattande-insats-mot-jordgubbsforsaljning/. Hämtad 2024-08-16.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

duktion på betald arbetstid. GS-facket har även infört ett tillfälligt medlemskap (6 månader) för säsongarbetare där rätts- och förhandlingshjälp ingår samt introducerat en ny samarbetsmodell mellan GS-facket och de stora skogsbolagen som anlitar skogsvårdsentreprenörer där fack och skogsbolag gemensamt åker ut och gör kontroller om det finns misstanke om att allt inte står rätt till.

I sammanhanget kan nämnas att det sedan den 1 januari 2025 i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor inom den gemensamma jordbrukspolitiken.[333] I huvuddrag innebär regleringen – som kompletterar två EU-förordningar på jordbruksområdet – att en mottagare av jordbruksstöd som har konstaterats bryta mot vissa bestämmelser på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet ska få minskat stöd.

Nya regler om arbetskraftsinvandring

På senare år har det skett flera ändringar av reglerna för att få arbetstillstånd i Sverige och ytterligare förslag på området har lämnats. Arbetskraftsinvandrare ska genom sin anställning uppnå god försörjning för att beviljas ett arbetstillstånd i Sverige. Sedan den 1 november 2023 gäller att för att få arbetstillstånd krävs en lön som uppgår till minst 80 procent av aktuell medianlön. I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) föreslås att för att beviljas arbetstillstånd ska lönen uppgå till minst medianlönen i Sverige, samt att yrkesgruppen bärplockare exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd. Motivet till förslaget är huvudsakligen att man funnit att det finns belägg för missbruk med regelverket för arbetstillstånd rörande bärplockare. Utredningen menar dock att förslaget kommer att få begränsad påverkan på branschen eftersom bärplockare ändå som huvudregel inte når upp till kravet på god försörjning.[334] Utredningen framför vidare att en stor del av bärplockarna som skulle ha ansökt om arbetstillstånd enligt de gene-

[333] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 om den gemensamma jordbrukspolitiken. Genomförandet av direktivet ingick i regeringens strategi mot arbetslivskriminalitet från 2022, åtgärd nr 24.

[334] I sammanhanget kan nämnas att vissa av bärföretagen som delegationen har varit i kontakt med uppger att de inte motsätter sig kravet på 80 procent av medianlön. Däremot menar man att om krav ställs på svensk medianlön för bärplockare så blir dessa bär sannolikt för dyra att kunna sälja i internationell konkurrens inom och utom Sverige.

rella reglerna i stället sannolikt kommer att ansöka om tillstånd för säsongsarbete, där de då måste vara anställda av arbetsgivare i Sverige.

Förslagen har remitterats och bereds i Regeringskansliet. Förslaget om att exkludera bärplockare från möjligheten att beviljas arbetstillstånd har kritiserats av vissa aktörer som menar att det riskerar att få kraftigt negativ inverkan på bärbranschen. Livsmedelsföretagen menar att förslaget om att exkludera bärplockare från möjligheten att söka arbetstillstånd är mycket anmärkningsvärt och innebär en kollektiv bestraffning av en hel bransch som förhindrar seriösa företag från att fortsätta utveckla sin verksamhet. Livsmedelsföretagen lyfter fram att fokus bör vara på de kriminella och oseriösa aktörerna snarare än på att utesluta hela yrkesgrupper.[335] Bland företrädare för bärbolagen finns farhågor om att en sådan förändring kan slå ut de seriösa aktörerna och bidra till en mer problematisk bärmarknad som gynnar oseriösa aktörer.[336]

Kommunal å andra sidan, är positiva till förslaget och lyfter i sitt remissvar fram att en uteslutning av yrkesgruppen bärplockare överensstämmer med hur situationen utvecklats i Finland inför sommaren 2024 mot bakgrund av systematiska missförhållanden.[337]

Mot bakgrund dels av att det nyligen skett förändringar vad gäller möjligheterna att få arbetstillstånd inom branschen, dels att ytterligare förslag på förändringar bereds, är det enligt delegationens mening svårt att i dagsläget förutse hur utveckling i branschen kommer att se ut, bland annat när det gäller förekomsten av arbetslivskriminalitet. Det är till exempel möjligt att förändringarna skulle kunna leda till fler så kallade turistplockare, fler bärplockare från länder inom EU eller tredjelandsmedborgare med tillstånd i ett annat EU-land. Enligt företrädare för bland annat myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet finns en farhåga om att myndigheternas arbete med att upptäcka och beivra arbetslivskriminalitet inom bärplockning kan komma att försvåras, då arbetskraften inte på samma sätt som i dag kommer att komma till myndigheternas kännedom, om det inte finns ett arbetstillstånd från Migrationsverket.

I sammanhanget kan nämnas att delegationen lyfte fram i remissvaret över betänkandet SOU 2024:15 att utredningens förslag kan få till följd att fler utlänningar kan komma att arbeta i landet illegalt,

[335] Livsmedelsföretagen (2024).
[336] https://www.svensktnaringsliv.se/regioner/vasternorrland/varningen-lagforslag-kan-gebarbrist_1215998.html. Hämtad 2024-11-28.
[337] Kommunal (2024).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och att dessa löper större risk att utsättas för människohandel för tvångsarbete eller människoexploatering, bland annat eftersom myndigheterna inte har någon kännedom om dem.

Employer Pays Principle och social kod för bäruppköp

Inom bärbranschen har införandet av något som kallas för Employer Pays Principle diskuterats, vilket innebär att arbetsgivarna ska stå för kostnader för resor, rekrytering etc., så att bärplockarna inte ska vara skuldsatta när de anländer till Sverige.[338] Införandet av principen diskuteras bland annat i en rapport från ETI Sverige, en medlemsorganisation grundad av företag, fackföreningar, civilsamhällesorganisationer och offentliga aktörer vars uppdrag är att främja hållbara affärsmetoder i globala leverantörsled med särskilt fokus på mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter.[339]

Vad gäller turistplockningen existerar i dag en social kod för bäruppköp, som bland annat syftar till att förhindra att en del av bärplockarnas intäkter försvinner till mellanhänder, men också att deras frihet att byta bäruppköpare och börja sälja bär till en annan bäruppköpare ska vara garanterad. Det är dock långt ifrån alla bäruppköpare som anslutit sig till den och det finns vissa brister i efterlevnaden. Om det sker en åtstramning av antalet bärplockare med arbetstillstånd är det troligt att antalet turistplockare kan komma att öka. Av aktörer i branschen har det lyfts fram att det då är avgörande att försöka förbättra de sociala villkoren för turistplockare så att uppköpare av bär i senare led – större grossister, detaljhandeln och livsmedelsindustrin – enbart köper bär från aktörer som efterlever den sociala koden för bäruppköp.[340] I sammanhanget kan nämnas att vissa bärbolag föreslår att gränsen för skattefri bärplockning höjs från nuvarande nivå 12 500 konor, och menar att nivån sattes för länge sedan och att en mer relevant gräns finns i Finland med 10 000 Euro per person.

[338] Wingborg (2023), s. 35.
[339] ETI Sverige (2023).
[340] Wingborg (2023), s. 35 f.

5 Reglerade yrken

5.1 Inledning

5.1.1 Uppdraget i denna del

Delegationen ska enligt tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, utifrån ett, av delegationen avgränsat, urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår. Delegationen har även i uppdrag att föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom de reglerade yrkena. Delegationens förslag på åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet behandlas samlat i kapitel 6.

5.1.2 Vad är reglerade yrken?

Ett reglerat yrke avser yrkesverksamhet där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få tillträde till eller utöva verksamheten eller använda en viss yrkestitel.[1]

Det finns EU-rättsliga bestämmelser som tar sikte på reglerade yrken. Enligt EU:s så kallade yrkeskvalifikationsdirektiv ska medborgare i ett EU-land enkelt kunna ansöka om att få sin behörighet eller legitimation godkänd i ett annat EU-land för att utöva sitt yrke där.[2]

Lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer innehåller bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och om erkännande av yrkeskvalifikationer för den som vill utöva ett reglerat yrke i

[1] 5 § 2 lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Sverige, som anställd eller som egenföretagare, och som har förvärvat yrkeskvalifikationer eller fått dem erkända i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz.

Vilka yrken som är reglerade varierar mellan de olika EU-länderna. Yrken inom vård och omsorg, säkerhet, utbildning och transport är ofta reglerade, men även andra områden kan ha reglerade yrken. Exempel på yrken som är reglerade i Sverige är advokat, auktoriserad revisor, fastighetsmäklare, läkare, tandläkare, sjuksköterska, kiropraktor, psykolog, taxiförare och sakkunnig inom brandskydd.[3]

5.1.3 Förhållandet mellan reglerade yrken och arbetslivskriminalitet

Det finns många reglerade yrken i Sverige och personer som har sådana yrken kan ha koppling till arbetslivskriminalitet på olika sätt. Vissa reglerade yrken har funktioner som främjar säkerhet och ordning och reda på arbetsplatser och kan därmed – i vart fall indirekt – bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Som exempel kan nämnas det reglerade yrket sprängarbas, som leder och ansvarar för sprängarbeten vid exempelvis bygg- och anläggningsarbeten.[4] Vidare kan nämnas certifierade kontrollansvariga som ansvarar för kontrollen av genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder enligt plan- och bygglagen (2010:900).[5]

Det kan också hända att personer inom reglerade yrken riskerar att själva utsättas för arbetslivskriminalitet. Exempelvis är taxiförare ett reglerat yrke och som utvecklas i avsnitt 4.4 är taxibranschen en riskbransch för arbetslivskriminalitet.

I detta betänkande koncentrerar sig delegationen på vissa yrken där det bedöms föreligga en särskild risk för skadeverkningar i samhället då yrkesutövare möjliggör arbetslivskriminella upplägg. Med möjliggörare avses här en person som missbrukar sin yrkestitel till förmån för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminella förfaranden.[6] Det är troligen också vanligt att personer inom reglerade yrken utnyttjas i arbetslivskriminella upplägg utan att de själva är medvetna

[3] Se vidare verksamt.se, där det bl.a. finns en lista på reglerade yrken och vad som gäller för de olika yrkena.
[4] 16 kap. Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten (före den 1 januari 2025 fanns relevanta bestämmelser i 4–7 §§ AFS 2007:1).
[5] 10 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900).
[6] Jfr Brå (2024), s. 7.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

om det. Vidare kan det förekomma att personerna medvetet deltar i upplägg på ett sätt som innebär att de själva begår brott.

5.1.4 Ett urval av reglerade yrken

Delegationen har valt att närmare behandla följande reglerade yrken: advokat, auktoriserad revisor, fastighetsmäklare och läkare. En gemensam nämnare är att det kan få stora skadeverkningar i samhället då personer inom dessa reglerade yrken på olika sätt fungerar som möjliggörare för arbetslivkriminalitet. Det finns fler reglerade yrken där arbetslivskriminalitet kan medföra stora risker för samhället men delegationen har av tidsskäl tvingats begränsa urvalet.

5.1.5 Bör fler yrken regleras?

En fråga som något faller utanför delegationens uppdrag i denna del, men som ändå är värd att lyfta, är om fler yrken bör regleras. Det skulle eventuellt kunna bidra till att motverka arbetslivskriminalitet att reglera möjligheterna för personer att verka inom yrken som potentiellt har instrumentella roller i arbetslivskriminella upplägg men som i dag saknar särskild reglering. Följande exempel kan nämnas.

En bransch med vissa likheter med den yrkesmässiga förmedlingen av fastigheter är företagsförmedlingsbranschen. Det är i båda fallen fråga om en yrkesmässig förmedling av något som representerar ett värde och en nytta som är åtråvärd för den organiserade brottsligheten. I båda fallen aktualiseras liknande skyddsintressen och frågeställningar avseende bland annat kontroll. Som behandlas i avsnitt 3.2.3 är det inte ovanligt att kriminella aktörer inom ramen för brottsliga upplägg väljer att förvärva ett redan befintligt företag, i stället för att registrera och starta ett nytt. Sådana företag kan förmedlas av oseriösa företagsförmedlare.

Svenska Bankföreningen har hemställt om att regeringen ska reglera de yrkesmässiga företagsförmedlarnas verksamhet i syfte att minska riskerna för att dessa agerar som möjliggörare av ekonomisk brottslighet. Förslagen innebär bland annat att auktoriserad företagsförmedlare ska bli en skyddad yrkestitel samt att företagsför-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

medlarna ska vara föremål för obligatorisk auktorisering, stå under tillsyn och vara anmälningsskyldiga för ekonomisk brottslighet.[7]

5.2 Advokater

I Sverige saknas bestämmelser som anger vem som har rätt att kalla sig jurist eller starta juridisk byrå och ge rättslig rådgivning. Däremot får endast den som har blivit antagen som ledamot av Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet) kalla sig advokat. För att bli advokat ställs krav på utbildning, erfarenhet och lämplighet. Advokattiteln är lagreglerad och tillsynen över advokater utövas av Advokatsamfundet. Det har i flera sammanhang på senare tid framkommit att advokater på olika sätt har agerat möjliggörare till kriminella aktörer.[8] Det har till exempel handlat om vidarebefordrande av information från häktade med restriktioner och om penningtvätt. Att advokater agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet kan leda till skadeverkningar i samhället på ett flertal olika sätt.

5.2.1 Regleringen av advokatyrket

I 8 kap. rättegångsbalken anges att det i Sverige ska finnas ett allmänt advokatsamfund, vars stadgar ska fastställas av regeringen.[9] Till advokat, det vill säga en ledamot av Advokatsamfundet, får endast den antas som uppfyller vissa krav. En advokat ska ha hemvist i Sverige eller i en annan stat inom EU, EES eller i Schweiz, ha avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domarämbete, ha genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktisk och teoretisk utbildning, ha gjort sig känd för redbarhet, och även i övrigt ha bedömts lämplig att utöva advokatverksamhet.[10]

Det krävs minst tre års praktisk kvalificerad juridisk verksamhet efter juristexamen för att bli advokat. Vidare krävs en fullbordad advokatexamen, en utbildning som avslutas med muntlig examination. Efter att dessa krav har uppfyllts kan ansökan om inträde i Advokatsamfundet prövas av dess styrelse.

[7] Svenska Bankföreningen (2024).
[8] Se bl.a. Brå (2024) och Polismyndigheten (2024a).
[9] 8 kap. 1 § rättegångsbalken.
[10] 8 kap. 2 § rättegångsbalken.

Advokater ska i sin verksamhet iaktta god advokatsed. Vad som är god advokatsed avgörs av Advokatsamfundets disciplinnämnd och av Advokatsamfundets styrelse. Utifrån disciplinnämndens beslut och styrelsens vägledande uttalanden har vägledande regler om god advokatsed utvecklats. I reglerna behandlas bland annat advokatens roll och främsta skyldigheter, allmänna yrkesplikter, regler om avböjande och frånträdande av uppdrag, arvode och redovisning, förhållandet till motpart och domstolar, advokatrörelsens organisation samt advokatens förhållande till Advokatsamfundet.

Utöver bestämmelserna i rättegångsbalken finns lagregler som rör advokater i flera andra lagar. Här kan till exempel nämnas att advokater genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) har en skyldighet att bland annat identifiera och kontrollera sina klienter. Advokater har enligt samma lag skyldighet att övervaka pågående uppdrag och enstaka transaktioner i syfte att upptäcka avvikande aktiviteter och därefter fördjupa granskningen av omständigheter som kan tyda på penningtvätt och att rapportera misstänkta fall av penningtvätt till finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Finanspolisen).[11] Advokater ska på begäran av Finanspolisen, utan föregående rapportering och utan dröjsmål, lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd utövar tillsyn över att advokater och advokatbolag följer lagen. Vidare kan lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott aktualiseras vid åtgärder som vidtagits inom ramen för ett advokatuppdrag.

Nya kvalifikationskrav i vissa brottmål

Advokatsamfundets styrelse beslutade 2024 att för att kunna åta sig offentliga försvararuppdrag i mål med brottslighet som har ett straffminimum på fyra års fängelse eller mer, ska det nu krävas fem års erfarenhet av försvararuppdrag samt genomgången brottmålsutbildning särskilt inriktad på mål med allvarlig brottslighet. De nya kvalifikationskraven trädde i kraft den 1 januari 2025. Bakgrunden är bland

[11] Finanspolisen ansvarar för underrättelseverksamhet om penningtvätt och finansiering av terrorism. Verksamheten är en del av underrättelseenheten vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa). https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/. Hämtad 2024-08-15.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

annat ett antal uppmärksammade ärenden på senare tid där försvarsadvokater har begått allvarliga överträdelser. Just bristen på erfarenhet, i en kontext med gängkriminalitet och en hårdnande konkurrens om uppdrag, är enligt Advokatsamfundet en bidragande faktor till ett antal fall av allvarliga förseelser som vissa advokater gjort sig skyldiga till. Advokatsamfundet lyfter fram att med bristande erfarenhet ökar risken för att man inte besitter den professionella mognad som behövs för att sätta gränser och stå emot påtryckningar. Det framstår därför som olämpligt för en relativt nybliven advokat att åta sig uppdrag i större och mer komplicerade brottmål.[12]

5.2.2 Tillsyn över advokater

I Sverige finns cirka 6 750 advokater.[13] En advokat som bryter mot god advokatsed kan tilldelas en disciplinpåföljd av Advokatsamfundets disciplinnämnd.[14] Påföljderna är erinran, varning, som kan kombineras med en straffavgift om högst 250 000 kronor,[15] och i de allvarligaste fallen uteslutning. Disciplinnämnden har även möjlighet att enbart göra ett uttalande. Disciplinnämnden består av elva ledamöter. Ordförande, vice ordförande och sex ledamöter är advokater. Nämndens återstående tre ledamöter är offentliga representanter och utses av regeringen. En advokat som har uteslutits ur samfundet kan överklaga beslutet till Högsta domstolen. En advokat som ålagts att betala en straffavgift kan överklaga detta till Advokatsamfundets straffavgiftsnämnd.[16] Övriga disciplinära påföljder kan inte överklagas.

Ärenden kommer till disciplinnämnden för bedömning genom att någon som är berörd av saken anmäler en advokat, genom att Advokatsamfundets styrelse beslutar att uppta ett disciplinärende och hänskjuta det till nämnden, eller genom att Justitiekanslern

[12] Advokatsamfundet (2024b) och https://www.dn.se/debatt/nu-skarper-vi-kraven-pa-advokater-i-stora-brottmal/. Hämtad 2024-11-12.
[13] https://www.advokatsamfundet.se/Pressrum/fakta-om-advokatsamfundet2/#antal. Hämtad 2024-10-04.
[14] Tillsyn över advokatväsendet regleras i 8 kap. 6 § rättegångsbalken. Tillsynen omfattar såväl svenska advokater som europeiska advokater verksamma i Sverige.
[15] Den maximala straffavgiften var tidigare 50 000 kronor men höjdes till 250 000 kronor den 1 januari 2024. Det kan jämföras med den maximala straffavgiften för revisorer, vilken uppgår till 1 miljon kronor. Regeringen framhåller i prop. 2022/23:135 s. 15 att även om straffavgiften för advokater framstår som låg i förhållande till andra jämförbara sanktionsavgifter bör den inte sättas så högt som till en miljon kronor eftersom det skulle motsvara en så allvarlig överträdelse av god advokatsed att överträdelsen i stället borde leda till uteslutning.
[16] Se 8 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken och 71–74 §§ Advokatsamfundets stadgar.

(JK) påkallar prövning. Disciplinnämnden kan inte själv initiera ärenden.

Advokatsamfundets disciplinnämnd tog emot 465 anmälningar mot advokater under 2023.[17] Det är 1,7 procent fler anmälningar än under 2022. Under samma tid ökade antalet advokater med 1,2 procent. Advokatsamfundets styrelse tog också upp 56 disciplinärenden på initiativ av generalsekreteraren under 2023. I ett längre perspektiv är trenden att disciplinanmälningarna blir färre, trots att Sveriges advokatkår växer. Enligt företrädare för Advokatsamfundet är detta ett uttryck för att etiken bland advokater generellt sett är god. Disciplinnämnden avgjorde totalt 237 ärenden under 2023. Av dem ledde 146 ärenden till att advokaten fick en påföljd. I 110 fall blev påföljden en erinran, och 20 advokater fick varningar. Varning med straffavgift tilldelades advokater i 15 fall. Under 2023 uteslöts en advokat ur Advokatsamfundet.

Tillsyn utövas även av JK, som får begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt. JK får också överklaga beslut i disciplinärenden. JK:s tillsyn över advokatväsendet utövas dock som företrädare för det allmänna och JK har inte till uppgift att bevaka en enskild persons intressen i ett särskilt ärende.[18] Syftet med JK:s verksamhet är primärt att bidra till ett gott förtroende för advokatväsendet. Tillsynen utövas genom bevakning av Advokatsamfundets disciplinverksamhet. JK går in och granskar beslut och i förekommande fall akter och andra handlingar från styrelsen, prövningsavdelningarna och disciplinnämnden. Klagomål kan också komma in direkt till JK från enskilda. Totalt granskade JK under 2023 ett 50-tal ärenden som rörde advokater.[19] Senast JK påkallade prövning i Högsta domstolen av ett beslut fattat av disciplinnämnden var 2020, då en advokat tilldelades en varning med högsta straffavgift för att ha brutit mot god advokatsed genom åsidosättande av det så kallade enrumsprivilegiet. Justitiekanslern yrkade att advokaten skulle uteslutas ur advokatsamfundet.[20] Högsta domstolen biföll JK:s talan.[21] I sammanhanget kan nämnas att regeringen 1997 beslutade att tillsätta en kommitté för att göra en översyn av

[17] Advokatsamfundet (2024a), s. 27.
[18] Bestämmelser om Justitiekanslerns tillsyn över advokater finns i rättegångsbalken (8 kap.) samt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.
[19] JK (2024), s. 30.
[20] JK (2020), s. 30.
[21] Högsta domstolens beslut den 13 juli 2021 i mål nr Ö 5090-20 (NJA 2021 s. 576).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Advokatsamfundets disciplinverksamhet och tillsynen över advokatverksamheten i övrigt samt lämna förslag till förändringar som kan vara befogade.[22] Kommittén fann att den nuvarande ordningen fungerade relativt väl, men föreslog bland annat att den granskning som utförs av JK bör upphöra. Bakgrunden var bland annat begränsade resurser och potentiell jävsproblematik då myndigheten själv anlitar advokater som ombud i allt större utsträckning.[23] Som framgått ovan har dock några ändringar i JK:s uppdrag inte skett.

En ny tillsynsenhet har inrättats

Advokatsamfundet beslutade i november 2023 att inrätta en särskild tillsynsenhet som ska bedriva en mer effektiv och systematiserad proaktiv tillsyn. Bakgrunden till åtgärden var bland annat samfundets skyldighet att säkerställa efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen men även att stärka Advokatsamfundets egeninitierade tillsyn i övrigt. Samfundet lyfter som skäl även fram säkerställandet av advokatväsendets oberoende och självreglering samt vidmakthållandet av förtroendet för yrkestiteln advokat.[24] En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer innebär inte några förändringar av det befintliga tillsynssystemet i sig. Disciplinnämnden och det disciplinära förfarandet utifrån gällande etiska regler kommer att ha samma funktion och syfte som tidigare. Enligt Advokatsamfundet kommer den proaktiva tillsynen i majoriteten av fall att ske genom skriftligt förfarande, medan det i vissa andra särskilda fall kan finnas anledning att inhämta erforderlig information på andra sätt. I förslaget till inrättande av en tillsynsenhet angavs att granskningarna till stor del bör utföras genom planerade platsbesök eller onlinebesök. Om indikationer talar för att det finns allvarliga brister i verksamheter bör även övervägas om platsbesök ska ske oannonserat.[25] I en rapport från samfundet lyfts det fram att ”införandet av en förstärkt tillsyn skulle även innebära att advokater ställdes under samma typ av tillsyn som sedan länge genom JO:s och JK:s tillsyn gällt för exempelvis domare och andra myndighetsutövande tjänstemän, liksom även för revisorer och fastighetsmäklare m.fl. Från medborgarnas perspektiv uppfattas

[22] SOU 1999:31.
[23] SOU 1999:31, s. 163.
[24] Advokatsamfundet (2022).
[25] Advokatsamfundet (2023), s. 10.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

det sannolikt som naturligt och rimligt att exempelvis advokater, åklagare och domare kan granskas på ungefär samma sätt.”.[26] Arbetet sker utifrån en årlig tillsynsplan. Den nya tillsynsenheten består i dagsläget av fyra personer.[27]

Lämplighetsprövningar av advokater

Som nämnts ovan ska, för att få inträda i Advokatsamfundet, personen i fråga bland annat ha gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt visat sig vara lämplig att utöva advokatverksamhet. I rättegångsbalken anges vidare att en advokat som genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur Advokatsamfundet. Det lagstöd Advokatsamfundet har för att begära utdrag ur belastningsregistret gäller dock efterlevnaden av penningtvättsregelverket (se vidare avsnitt 6.16.3).

5.2.3 Advokater och arbetslivskriminalitet

Från Europol finns beskrivningar av hur advokater och jurister hjälper kriminella aktörer med bedrägeriupplägg och råd, till exempel hur man sätter upp skalbolag och stiftelser i syfte att tvätta pengar, samt förser dem med uppgifter om brottmål.[28] Finanspolisen noterar i en rapport att dessa fenomen förekommer även i Sverige.[29]

På senare tid finns ärenden där advokater har dömts till penningtvättsbrott.[30] Enligt Finanspolisen kan klientmedelskonton nyttjas för att dölja brottsvinster och kan även vara ett sätt att integrera brottsvinster i det legala finansiella systemet genom komplexa legala företagsstrukturer och komplicerade transaktioner som är svåruppdäckta.[31] Trots dessa risker rapporteras mycket få advokater eller advokatbyråer till Finanspolisen för misstänkta transaktioner på klientmedelskonton. Enligt Finanspolisen kan en bidragande orsak

[26] Advokatsamfundet (2009), s. 21.
[27] https://www.advokatsamfundet.se/for-vara-ledamoter/tillsynsenheten2/om-tillsynsenheten2/. Hämtad 2024-10-28.
[28] Europol (2021).
[29] Polismyndigheten (2024a), s. 11.
[30] Se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 september 2022 i mål nr B 4088-22 och Högsta domstolens dom den 30 augusti 2023 i mål nr B 7530-21.
[31] I sammanhanget kan nämnas att Advokatsamfundets anvisningar till advokatbyråer är att användning av klientmedelskonton ska ske med restriktivitet och endast när det är nödvändigt till följd av uppdraget, jfr Advokatsamfundet (2019), s. 37.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

vara att finansiella institut tycks ställa färre frågor till advokater på grund av den upplevda respektabiliteten och legitimiteten som tillmäts yrkesgruppen. Den låga rapporteringen kan enligt Finanspolisen även bero på bankernas bristfälliga insyn i klientmedelskonton, då advokaten kan hänvisa till sekretess rörande sin klient. Just klientsekretessen är enligt Finanspolisen en omständighet som gör advokater eftertraktade som möjliga aktörer vad gäller penningtvätt. Finanspolisens uppfattning är att den påfallande låga rapporteringen gällande advokater inte står i paritet med den höga risk som klientmedelskonton förknippas med. Från Advokatsamfundets sida menar man att en viktig orsak till den låga rapporteringsfrekvensen är att advokater som inte känner sig trygga i sin klientkontroll normalt inte antar det aktuella klientuppdraget och är därmed som huvudregel inte är rapporteringsskyldiga.[32] Advokater är inte skyldiga att lämna uppgifter om information de fått i samband med att de försvarar eller företräder en klient i ett rättsligt förfarande, inklusive rådgivning om att inleda eller undvika ett sådant förfarande. Undantaget gäller även för information som advokaten har fått när de bedömer klientens rättsliga situation.[33]

Överträdelser av penningtvättslagen kan leda till olika typer av ingripanden. Utöver sedvanliga disciplinära påföljder, i enlighet med vad som framgår av 8 kap. 7 § rättegångsbalken (erinran, varning, varning förenad med straffavgift samt uteslutning) kan utdömande av sanktionsavgift eller tillfälligt förbud att ingå i advokatbolags ledning komma i fråga.[34] Under perioden 2016–2023 initierade Advokatsamfundet 331 proaktiva tillsynsärenden, varav granskningar enligt penningtvättslagen var en del av tillsynen. Om Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd anser att det finns skäl att överväga sådana ingripanden ska ärendet lämnas över till Länsstyrelsen i Stockholms län. Något sådant ärende har ännu inte lämnats till Länsstyrelsen sedan möjligheten infördes den 1 oktober 2019.

Även en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) lyfter fram att klientmedelskonton spelar en viktig roll för att förvara pengar eller slussa pengar genom kontot för att dölja deras ursprung.[35] Brå lyfter även fram förmedlandet av information till och från häktade

[32] https://miaedwallinsulander.squarespace.com/blogg/professionella-penningtvttare. Hämtad 2024-06-28.
[33] 4 kap. 8 § penningtvättslagen.
[34] 7a kap. 6 och 7 §§ penningtvättslagen.
[35] Brå (2024), s. 33.

med restriktioner som ett annat exempel på hur advokater kan fungera som möjliggörare.[36] Enligt rapporten finns det vittnesmål från advokater om att det i vissa fall fungerar som en förutsättning för att få uppdrag. Sänkta krav på utbildning och erfarenhet (tidigare krävdes 5 års yrkeserfarenhet för att bli advokat, se dock ovan om nya kvalifikationskrav i vissa brottmål) kan enligt rapporten öka risken för att anställda och uppdragstagare utsätts för påtryckningar från kriminella och agerar möjliggörare.

Fokus i den offentliga debatten har framför allt rört advokater i brottmål. Enligt den bild delegationen har fått från bland andra företrädare för myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet finns det dock anledning att även lägga ett större fokus på till exempel konkursförvaltare, som det finns anledning att anta kan fungera som möjliggörare i arbetslivskriminella upplägg.

Konkursförvaltare är vanligtvis en advokat med särskilda kunskaper inom konkursförvaltning. Som delegationen tidigare har lyft fram utgör missbruk av den statliga lönegarantin i många fall arbetslivskriminalitet. Lönegarantin innebär, något förenklat, ett skydd för arbetstagarnas löner vid arbetsgivarens konkurs. Det har länge varit känt att det förekommer bedrägerier mot lönegarantin. I en rapport från 2021 bedömdes missbruket uppgå till cirka 150–200 miljoner kronor per år.[37] Riksrevisionen har uppskattat att 6–9 procent av alla utbetalningar av statlig lönegaranti är felaktiga på grund av arbetsgivarnas missbruk av systemet.[38]

Beslut om lönegaranti kan fattas av bland annat konkursförvaltare. I dessa sammanhang kan förekomma att konkursförvaltare – medvetet eller omedvetet – agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. Riksrevisionen beskriver att myndigheter tidigare har varnat för att personer som har för avsikt att missbruka lönegarantin väljer konkursförvaltare som gör mindre noggranna utredningar. I granskningen har Riksrevisionen sett att vissa konkursförvaltare förekommer oftare än andra i lönegarantiärenden som visar tecken på missbruk.[39]

I sammanhanget bör dock nämnas att konkursförvaltarna också har en viktig roll i att upptäcka arbetslivskriminalitet och ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten har samlat information som kan

[36] Brå (2024), s. 38.
[37] Ekobrottsmyndigheten m.fl. (2021).
[38] Riksrevisionen (2022), s. 7.
[39] Riksrevisionen (2022), s. 7.

vara till hjälp för konkursförvaltare i deras arbete.[40] Regeringen lämnade i september 2024 en proposition till riksdagen i vilken det lämnas förslag till ändringar i lönegarantilagen (1992:497) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).[41] Den utbetalande myndighetens kontroll i samband med utbetalningar från den statliga lönegarantin föreslås öka. Syftet är att motverka felaktiga utbetalningar från lönegarantin.

I sammanhanget bör också noteras att det kan förekomma att biträdande jurister vid advokatbyråer på olika sätt agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. När det finns biträdande jurister på en advokatbyrå ska det alltid finnas en ansvarig advokat i varje ärende som utövar tillsyn över dessa, ett så kallat principalansvar.

5.2.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Som framkommit ovan finns ett antal konkreta ärenden på senare tid som illustrerar hur advokater på olika sätt har agerat möjliggörare åt aktörer inom organiserad brottslighet när det gäller till exempel penningtvätt och vidarebefordrande av information från häktade med restriktioner. Kopplingen till den organiserade brottsligheten är dock mycket svår att kvantifiera och inom ramen för delegationens expertgrupp har det lyfts fram att det sannolikt finns ett mörkertal i detta avseende.

5.2.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Att en advokat agerar som möjliggörare för arbetslivskriminalitet kan naturligtvis ge upphov till skadeverkningar i det konkreta ärendet. Det kan till exempel handla om penningtvätt eller om att en advokat genom rådgivning bidragit till ett arbetslivskriminellt upplägg på bekostnad av enskilda, andra företag eller det allmänna. I tillägg till det riskerar dessa ärenden i förlängningen att skada förtroendet för advokatkåren som helhet och försvåra för alla de advokater som bedriver en seriös verksamhet. Advokatsamfundet framhåller att en stor fördel med att kunna verka under titeln advokat är att yrkestiteln

[40] https://www.ekobrottsmyndigheten.se/konkursforvaltare/. Hämtad 2024-10-02.
[41] Prop. 2024/25:11.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

utgör ett varumärke som står för kompetens, erfarenhet och kunnande samt är förknippad med ett stort mått av prestige och anseende.[42] Finanspolisen lyfter fram att advokater som samarbetar med aktörer inom gängmiljö och organiserad brottslighet är systemhotande.[43] Om förtroendet för yrkestiteln skadas kan det i värsta fall innebära risk för skada för förtroendet för rättsväsendet som helhet.

5.2.6 Reglering och tillsyn av advokater ur ett nordiskt perspektiv

I Sverige är det fritt att tillhandahålla juridiska tjänster och det finns inget obligatoriskt krav på organisationstillhörighet. I många andra länder finns däremot ett monopol för advokater att tillhandahålla juridiska tjänster och även krav på biträde av advokat vid process i domstol. Advokatsamfundet är starkt kritiskt till en liknande reglering i Sverige och menar att lagstiftande åtgärder, som ofta skett i konsumentskyddande syften, ”ofta visat sig inte förmå beakta advokatväsendets oberoende och självreglering”.[44]

I flera av de nordiska länderna finns tillsynssystem där de nationella advokatorganisationerna aktivt kan kontrollera advokaternas och advokatbyråernas regelefterlevnad. I Finland utövar advokatsamfundet aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder såsom föranmälda inspektioner på advokatbyråerna, men även möjligheten till oanmälda besök finns. Även i Danmark har advokatsamfundet medel att utöva aktiv tillsyn genom olika former av kontrollåtgärder. Det norska advokatsamfundet utövar ingen aktiv tillsyn. Däremot utövar det offentliga organet ”Tillsynsrådet för advokatverksamhet” aktiv tillsyn över advokaters efterlevnad av all lagstiftning som gäller för norska advokater, bland annat penningtvättslagstiftningen. Tillsynsrådet kan exempelvis göra oanmälda kontorsbesök. Rådet agerar ofta utifrån information, men behöver ingen grund för kontrollen utan kan göra denna slumpmässigt. Alla advokater är skyldiga att lämna efterfrågade upplysningar till rådet.[45]

[42] Advokatsamfundet (2009), s. 15.
[43] Polismyndigheten (2024a), s. 14.
[44] Advokatsamfundet (2009), s. 17.
[45] Advokatsamfundet (2016), s. 21 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

5.2.7 Vidtagna åtgärder mot arbetslivskriminalitet

Framförda synpunkter och förändringar i tillsyn och kvalifikationskrav

Delegationens bild är att man hos de brottsbekämpande myndigheterna upplever att det finns ett flertal svagheter i tillsynen av advokater. Det handlar bland annat om bristande egna utredningsresurser hos Advokatsamfundet, där handläggningstiderna är långa och det i praktiken blir upp till utomstående, till exempel åklagare, att lägga fram bevisning och vidta utredningsåtgärder. Vidare är delegationens bild att de brottsbekämpande myndigheterna upplever att Advokatsamfundet i mycket begränsad utsträckning inhämtar information på egen hand trots att det begärs av en part i ett tillsynsärende. Finanspolisen beskriver även hur tillsynen behöver förstärkas utifrån de risker som branschen är förknippad med när det gäller penningtvätt.[46]

Enligt delegationen förefaller det dessutom finnas en utbredd uppfattning om att de tillsynsåtgärder som finns till hands är för svaga och att de som finns inte heller används i den utsträckning som är möjligt. Som nämnts ovan har den maximala straffavgiften 2024 höjts till 250 000 kronor. Den är dock betydligt lägre än exempelvis den som gäller för revisorer, där avgiften kan uppgå till 1 000 000 kronor.

Som nämnts ovan har Advokatsamfundet beslutat om en utökad proaktiv tillsyn och har infört en ny tillsynsenhet och har även beslutat om nya kvalifikationskrav i brottmål. I diskussionen i media har det pekats på behovet av än mer långtgående åtgärder, till exempel kan nämnas förslag om ”snabbspår” för vissa ärenden och att JK:s utredningsuppdrag borde utökas.[47] Det har av delegationens experter även ifrågasatts varför inte Advokatsamfundet använder sig av oanmälda besök och nämnts som problematiskt att advokater som är under utredning av Advokatsamfundet inte kan stängas av i avvaktan på utredning, utan kan fortsätta agera som offentlig försvarare och ha tillgång till enrumsprivilegium.

[46] Polismyndigheten (2024a), s. 15.
[47] https://www.expressen.se/kronikorer/fredrik-sjoshult/advokatrotan-forvarras-nu-maste-strommer-agera/. Hämtad 2024-08-22.

Utredning om rättsliga biträden och rättegångskostnader

I februari 2024 beslutade regeringen att en särskild utredare ska se över regelverket för ersättning till rättsliga biträden.[48] I uppdraget ingår att föreslå åtgärder för att skapa en mer ändamålsenlig kostnadskontroll över statens utgifter för rättsliga biträden. Utredaren ska också ta ställning till om skärpta behörighetskrav, eller andra åtgärder, bör införas för att stärka förtroendet för offentliga försvarare och ta ställning till vissa andra frågor om enskildas rättigheter. Syftet är att, med utgångspunkt i rätten till en rättvis rättegång, säkerställa en god hushållning med allmänna medel, dämpa kostnadsutvecklingen, upprätthålla förtroendet för offentliga försvarare och stärka enskildas möjligheter att ta till vara sin rätt. Utredaren ska även ta ställning till om andra åtgärder bör genomföras för att upprätthålla enskildas förtroende för advokater. Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2025.

5.3 Auktoriserade revisorer

En revisor granskar en verksamhets redovisning och förvaltning och bedömer om den granskade finansiella informationen ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat och ställning, samt om den följer lagar och regler. Revisionen fungerar som en kvalitetsstämpel gentemot företagets intressenter, till exempel investerare, leverantörer eller banker. På senare år har det lyfts fram av flera aktörer att revisorer kan fungera som möjliggörare för arbetslivskriminalitet, vilket kan leda till skadeverkningar i samhället på ett flertal olika sätt.[49]

5.3.1 Regleringen av auktoriserade revisorer

Revisor är ingen skyddad titel och det finns inga bestämmelser om vem som har rätt att kalla sig revisor. För att kallas *auktoriserad* eller *godkänd* revisor ställs däremot enligt revisorslagen (2001:883) såväl krav på teoretisk utbildning som praktisk erfarenhet, hos Revisors-

[48] Dir. 2024:39.

[49] Se till exempel Brå (2024) och Polismyndigheten (2024a). I sammanhanget bör nämnas att delegationen har fått intrycket av att även till exempel auktoriserade redovisningskonsulter förekommer som möjliggörare i arbetslivskriminella upplägg. Redovisningskonsulter används till exempel i den löpande bokföringen, för att göra bokslut och ta fram årsredovisning när räkenskapsåret är över.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

inspektionen avlagd revisorsexamen samt redbarhet och lämplighet i övrigt.[50] Den praktiska utbildningen ska ske under handledning av auktoriserad eller godkänd revisor och pågå i minst tre år på heltid. En auktorisation gäller i fem år och behöver därefter förnyas.[51] Som auktoriserad revisor är man enligt revisorslagen skyldig att iaktta god revisorssed. Auktoriserad revisor är ett reglerat yrke som inte omfattas av EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv. Det innebär att det inte råder fri rörlighet för revisorer inom EU utan för att verka som auktoriserad revisor i Sverige måste auktorisationen ha skett här i landet.

Ett kärnuppdrag för en auktoriserad revisor kan förenklat sägas vara att granska ett företags finansiella rapportering utifrån perspektiven väsentlighet och risk samt att bedöma huruvida det finns något i rapporteringen som skulle kunna påverka de beslut som användare fattar på grundval av informationen.[52]

I 9 kap. aktiebolagslagen (2005:551) finns bestämmelser om bland annat när ett aktiebolag är skyldigt att utse en revisor och revisorers uppgifter. Som utgångspunkt har en revisor tystnadsplikt och får inte till en enskild aktieägare eller till någon utomstående obehörigen lämna upplysningar om sådana bolagets angelägenheter som revisorn får kännedom om när han eller hon fullgör sitt uppdrag, om det kan vara till skada för bolaget.[53] En revisor ska emellertid vidta vissa åtgärder om han eller hon misstänker att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott av vissa slag, bland annat bedrägeri, förskingring, oredlighet mot borgenärer, skattebrott och penningtvättsbrott.[54] Vid sådan misstanke ska först som huvudregel styrelsen underrättas och senast fyra veckor därefter åklagare kontaktas.[55] Revisorn har också skyldighet att rapportera till Finanspolisen om han eller hon har skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism.[56]

Revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades 2010. I dag gäller att revision är frivillig för de aktiebolag som inte överstiger mer än

[50] 4 § revisorslagen (2001:883). Godkänd revisor är en äldre titel som fortfarande finns kvar, på vilken motsvarande krav ställs som auktoriserade revisorer.
[51] 18 § revisorslagen.
[52] 2 kap. 3 a § årsredovisningslagen (1995:1554).
[53] 9 kap. 41 § aktiebolagslagen (2005:551).
[54] 9 kap. 42 § aktiebolagslagen.
[55] 9 kap. 43–44 §§ aktiebolagslagen.
[56] 4 kap. 3 § penningtvättslagen.

ett av följande värden: 1,5 miljoner kronor i balansomslutning, 3 miljoner kronor i nettoomsättning eller 3 anställda. Riksrevisionen genomförde en granskning av reformen 2017 som visade att den haft få positiva effekter men medfört ökad risk för skattefusk och försvårat arbetet mot ekonomisk brottslighet. Riksrevisionen ansåg därför att revisionsplikten bör återinföras.[57] Frågan om för- och nackdelar med återinförande av revisionsplikten för små bolag belystes nyligen av en statlig utredning, se närmare nedan och i kapitel 6.17.3. Sedan revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades har antalet auktoriserade revisorer i Sverige minskat från cirka 4 000 till 3 000.

5.3.2 Tillsyn över auktoriserade revisorer

Revisorsinspektionen

Revisorsinspektionen är en statlig myndighet som enligt revisorslagen bland annat ska hantera frågor om auktorisation av och tillsyn över revisorer. Revisorsinspektionen hanterar också ärenden om disciplinära påföljder och andra åtgärder mot revisorer samt ansvarar för att god revisorssed och god revisionssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.[58] Revisorsinspektionens verksamhet syftar till att upprätthålla förtroendet för revisorers verksamhet och för auktorisationssystemet, för att på så sätt bidra till att olika intressenter har tillgång till trovärdig ekonomisk information om företags redovisning och förvaltning.[59] Av Revisorsinspektionens instruktion framgår att det är särskilt viktigt att myndigheten i sin verksamhet ingriper mot revisorer som medverkar till eller som underlättar för ekonomisk brottslighet, samt att Revisorsinspektionen ska ha effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering av överträdelser av de bestämmelser som gäller för auktoriserade och godkända revisorer.

Tillsynsområdet för Revisorsinspektionen innefattar så kallade kvalitetskontroller och riskbaserad tillsyn baserad på identifierade eller misstänkta riskfaktorer efter anmälan eller genom att Revisorsinspektionen på eget initiativ öppnar ett ärende. Revisorer och registrerade revisionsbolag ska, på grundval av en riskbedömning men

[57] Riksrevisionen (2017), s. 9.
[58] 3 § revisorslagen.
[59] 1 § förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

minst vart sjätte år, vara föremål för en oberoende kvalitetskontroll.[60] Vad som är god revisorssed är i hög grad regelstyrt och kommer till uttryck i lagar, andra regelverk och praxis. Revisorsinspektionens tillsyn kan leda till att det blir aktuellt att meddela disciplinära åtgärder mot enskilda revisorer eller registrerade revisionsbolag. Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan, Tillsynsnämnden för revisorer, som bland annat fattar beslut om disciplinära åtgärder. Disciplinära åtgärder om revisorn uppsåtligen gör orätt i sin revisionsverksamhet eller på annat sätt handlar oredligt är upphävande av auktorisation eller varning, om det finns förmildrande omständigheter. Om en revisor på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter som revisor eller som ställföreträdare för ett revisionsföretag, får varning ges. Om det är tillräckligt får Revisorsinspektionen i stället ge en erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande får auktorisationen eller godkännandet upphävas. Varning kan kombineras med en sanktionsavgift om högst 1 miljon kronor eller ett tidsbegränsat förbud.

Det finns i dag cirka 3 000 auktoriserade eller godkända revisorer över vilka Revisorsinspektionen utövar tillsyn. Revisorsinspektionen handlägger årligen cirka 80–100 tillsynsärenden, varav cirka 40–50 resulterar i någon form av disciplinär åtgärd. Beslut av tillsynsnämnden kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Revisorsinspektionen får ofta, men inte i alla fall, vetskap om att en revisor står åtalad för brott i domstol. I de fall en revisor står åtalad för till exempel ekonomisk brottslighet sker i regel en kontakt mellan domstolen och Revisorsinspektionen. Det beror på att frågan om revisorn genom sitt agerande riskerar att bli av med sin auktorisation kan få betydelse i fråga om domstolens straffmätning i brottmålet. Det finns dock ingen skyldighet för domstolarna att informera Revisorsinspektionen om meddelade domar som berör revisorer.

I penningtvättslagen infördes 2022 ett nytt avsnitt (kapitel 4 a) om samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt delegationens intryck har de nya bestämmelserna möjliggjort ett värdefullt utbyte mellan Revisorsinspektionen, brottsbekämpande myndigheter och andra berörda aktörer om fall av misstänkt penningtvätt.

[60] https://www.revisorsinspektionen.se/tillsyn/kvalitetskontroll/. Hämtad 2025-01-12.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Vandelsprövning av revisorer

Av revisorslagen framgår att för att bli auktoriserad revisor ska personen i fråga vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet. Kravet gäller inte bara vid tiden för auktorisationen utan även fortsättningsvis. Av förarbetena till den numera upphävda lagen (1995:528) om revisorer, där kravet på redbarhet och lämplighet infördes i lag, framgår att förutom ekonomiska brott kan underlåten betalning eller annan misskötsel av ekonomiska åtaganden ge anledning till tvekan om en persons lämplighet som revisor.

Det anges i 13 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister att uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, ska lämnas ut om det begärs av Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen överväger att auktorisera eller godkänna. Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

FAR

FAR är en branschorganisation inom redovisning, revision och rådgivning som bland annat har till uppdrag att klargöra god yrkessed och sprida kunskap. FAR har cirka 5 000 medlemmar och cirka 1 000 anslutna medlemsföretag. FAR:s medlemmar är bland annat auktoriserade revisorer, men även auktoriserade redovisningskonsulter, auktoriserade skatterådgivare, auktoriserade lönekonsulter och specialister samt små och stora företag inom redovisning, revision och rådgivning. FAR utfärdar uttalanden och rekommendationer om hur exempelvis nya lagar och regler ska tolkas ur ett redovisnings- och revisionsperspektiv.

5.3.3 Auktoriserade revisorer och arbetslivskriminalitet

En revisor har en nyckelroll när det gäller att upptäcka olika former av oegentligheter i en verksamhet, inklusive arbetslivskriminalitet. Samtidigt kan en revisor också genom sin roll – medvetet eller omed-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

vetet – agera som möjliggörare för bland annat arbetslivskriminalitet. Enligt Brå är verifikation av handlingar såsom osanna fakturor eller förfalskade handlingar som ska verifiera en transaktion ett exempel på hur revisorer kan fungera som möjliggörare. En revisor kan bidra till arbetslivskriminalitet genom att felaktigt tillstyrka ett företags årsredovisning och därigenom exempelvis dölja penningtvättstransaktioner eller övervärdera företagets tillgångar. Även genom rådgivning förekommer att revisorer kan användas för att bidra till arbetslivskriminella upplägg gällande bland annat penningtvätt.[61]

I en rapport från Finanspolisen illustreras hur revisorer har en unik position kopplad till företag och därmed kan vara av betydelse för mer komplex penningtvätt. I rapporten lyfts det fram att revisorn är en åtråvärd kontakt för kriminella aktörer att ha tillgång till. Finanspolisen uppger att revisorer ofta har insyn och kontofullmakter till flera bolag och koncerner vilket bidrar till deras kapacitet som potentiella möjliggörare.[62] I sammanhanget bör dock påpekas att det strider mot god revisorssed för en revisor att ha kontofullmakt för en revisorsklient. Revisorn kan vidare bistå kriminella aktörer med kontakter inom banker, som sedan beviljar lån på falska underlag.

Enligt Finanspolisen är avsaknaden av konsekvenser för möjliggörande revisorer påtaglig. Trots kännedom om brottslig aktivitet i företag över lång tid saknas i många fall information om tillräckligt konkreta omständigheter om revisorns handlande för att kunna initiera straffrättsliga eller administrativa åtgärder. Finanspolisen lyfter i sin rapport fram fall där åtal väckts mot andra aktörer än revisorn, trots att det funnits tydliga tecken på att revisorn bidragit i brottsupplägget.

Företrädare för Revisorsinspektionen har uppgett för delegationen att även om det förekommer att revisorer har fungerat som möjliggörare, är det troligen mer vanligt förekommande att revisorer utnyttjas som möjliggörare genom vårdslöshet snarare än uppsåt från revisorns sida.

I sammanhanget bör nämnas att det faktum att revision skett dock inte innebär att hela företagets redovisning och förvaltning har kontrollerats, utan enbart att revisorn inte har uppmärksammat väsentliga fel. Även om det bedrivs en brottslig verksamhet med företaget som brottsverktyg är det svårt att dra några slutsatser om revisorns

[61] Brå (2024), s. 31 f.
[62] Polismyndigheten (2024a), s. 23.

vetskap eller inblandning. Om felaktigheter begåtts i ett företag betyder det inte nödvändigtvis att revisorn kan hållas ansvarig. Utan konkreta omständigheter om hur en revisor brustit i sin roll eller på annat sätt möjliggjort till exempel penningtvätt är utrymmet för en brottsanmälan eller för en tillsynsmyndighet att agera begränsat.[63]

Det kan även nämnas att vissa av de myndighetsföreträdare som delegationen har haft kontakt med beskriver oegentligheter hos så kallade redovisningskonsulter som inte står under tillsyn av Revisorsinspektionen. Företrädare för Skatteverket har till exempel uppgett att de kommit i kontakt med handlingar som rör personer som saknar laglig rätt att vistas och arbeta i Sverige, med villkor som inte är i nivå med svenska kollektivavtal och där handlingen förefaller vara ifylld av personer vid revisionsbyråer.

5.3.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt Finanspolisen finns det exempel på att det förekommer att revisorer hanterar brottsvinster åt kriminella nätverk. Finanspolisen uppger i en rapport att några av de revisorer som bedöms vara möjliggörare sitter i många företag som i grunden styrs av eller har kopplingar till kriminella individer. Ofta finns tydliga kopplingar till kriminella nätverk.[64]

Även Fair Play Bygg lyfter fram hur bland annat revisorer på ett eller annat sätt kan kontrolleras av kriminella nätverk, ibland via mutor eller hot. Fair Play Bygg lyfter fram ett särskilt ärende där en revisor agerat som möjliggörare i ett ärende rörande misstänkt människoexploatering. Organisationen mottog ett tips om ett företag som avlönat en handfull papperslösa arbetstagare under ett års tid, med en timlön på 45 kronor. Bland annat hade de utfört asbestsanering, bilning och byggstädning utan rätt utrustning eller information. Granskningen ledde vidare till en kvinnlig revisor, som misstänks vara en så kallad möjliggörare och avlönad av ett kriminellt nätverk. Uppgiftslämnare vittnade om att anställda vid flera tillfällen blivit hotade av kvinnan. Den misstänkta möjliggöraren kunde kopplas till ytterligare ett flertal byggföretag med skatteskulder och betalningsanmärkningar hos Kronofogdemyndigheten.[65]

[63] Polismyndigheten (2024a).
[64] Polismyndigheten (2024a), s. 23.
[65] Fair Play Bygg (2024), s. 16.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

5.3.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Revisorer har generellt sett hög tilltro i samhället. Revisionen ger en slags kvalitetsstämpel till företaget som ger affärspartners och andra intressenter en bild av seriositet. Även om den stora majoriteten revisorer inte fungerar som möjliggörare – utan tvärtom har en viktig funktion för att motverka arbetslivskriminalitet – kan de fall där revisorer agerar i denna funktion medföra stora skadeverkningar i samhället. En revisor kan utföra revision för hundratals bolag,[66] och därmed kan en enstaka person felaktigt ge ett stort antal bolag en slags kvalitetsstämpel, vilket kan missleda såväl affärspartners som banker (i samband med till exempel beviljande av lån), myndigheter och andra intressenter. På så sätt kan även enstaka revisorer som agerar som möjliggörare snabbt ge upphov till relativt stora samhällsekonomiska konsekvenser, och inte minst i förlängningen ett minskat förtroende från allmänheten för yrkeskåren som helhet.

5.3.6 Åtgärder mot arbetslivskriminalitet som har föreslagits

Revisionsplikt för små aktiebolag

Som nämnts ovan har revisorer en nyckelroll när det gäller att upptäcka oegentligheter i en verksamhet, såsom arbetslivskriminalitet. Många myndigheter som delegationen har talat med, och även företrädare för vissa av arbetsmarknadens parter, förespråkar ett återinförande av revisionsplikten i små bolag som en viktig brottsförebyggande åtgärd. Som nämnts ovan genomförde Riksrevisionen en granskning av slopandet av revisionsplikten som visade att reformen har haft få positiva effekter men medfört ökad risk för skattefusk och försvårat arbetet mot ekonomisk brottslighet – och att revisionsplikten därför bör återinföras. Frågan har även tagits upp av Utredningen om bolaget som brottsverktyg.[67] Se närmare om denna fråga i avsnitt 6.17.3.

[66] Finanspolisen (2024), s. 23.
[67] SOU 2023:24.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Rapport från FAR om åtgärder mot ekonomisk brottslighet

I en rapport från FAR från 2024 lämnas förslag på 11 åtgärder mot ekonomisk brottslighet.[68] Några av FAR:s förslag är specifikt riktade mot mindre bolag som inte är revisionspliktiga. Bland förslagen kan till exempel nämnas att införa ett enhetligt system för auktorisation av redovisningskonsulter och lönekonsulter, att införa krav på mindre bolag att anlita en auktoriserad redovisningskonsult för att upprätta årsbokslut och årsredovisning, samt en utökad översiktlig granskning utförd av en auktoriserad eller godkänd revisor som ett alternativ till traditionell revision av årsredovisningar.

5.4 Fastighetsmäklare

En fastighetsmäklare är en fysisk person som bedriver yrkesmässig förmedling av bland annat fastigheter. På den svenska marknaden byter fastigheter för omkring 600 miljarder kronor ägare varje år, varav ungefär två tredjedelar avser privatbostäder och en tredjedel kommersiella fastigheter.[69] Det finns flera rapporter om att fastighetsmäklare förekommer som möjliggörare för brottslighet, bland annat genom penningtvätt.[70]

5.4.1 Regleringen av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Begreppet fastighetsmäklare är definierat i fastighetsmäklarlagen (2021:516). En fastighetsmäklare är en fysisk person som bedriver yrkesmässig förmedling av fastigheter, delar av fastigheter, bostadsrätter, byggnader på annans mark, tomträtter, andelsrätter avseende lägenhet, arrenderätter eller hyresrätter. Med förmedling avses en verksamhet som grundar sig på ett uppdragsavtal och som syftar till att anvisa en motpart som uppdragsgivaren kan ingå avtal om överlåtelse eller upplåtelse med.[71]

[68] FAR (2024).
[69] Polismyndigheten (2021a), s. 6.
[70] Se t.ex. Brå (2024), Polismyndigheten (2021a), Polismyndigheten (2021b) och Polismyndigheten (2024a).
[71] 1 kap. 2 § 1 och 3 fastighetsmäklarlagen (2021:516).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Själva titeln fastighetsmäklare är inte skyddad i lag. Vem som helst kan alltså kalla sig fastighetsmäklare utan att bli underkastad registreringsplikt.[72] Den som ägnar sig åt sådan verksamhet som faller under definitionen av fastighetsmäklare är dock som utgångspunkt skyldig att registrera sig som fastighetsmäklare hos Fastighetsmäklarinspektionen. Från registreringsskyldigheten anges det i fastighetsmäklarlagen vissa undantag. Den som yrkesmässigt förmedlar fastigheter i strid mot kravet på registrering gör sig skyldig till brottslig gärning.[73]

Det ställs vissa villkor för att en fastighetsmäklare ska registreras. Bland annat får fastighetsmäklaren inte ha näringsförbud. Fastighetsmäklaren måste också ha viss försäkring för skadeståndsansvar, ha tillfredsställande utbildning och vara redbar och i övrigt lämplig att vara verksam som fastighetsmäklare.[74]

Genom den nya fastighetsmäklarlagen som infördes 2021 omfattas numera även fastighetsmäklarföretag av bland annat registreringsskyldighet.[75] Ett fastighetsmäklarföretag är en juridisk person i vilken en eller flera fastighetsmäklare bedriver fastighetsmäklarverksamhet.[76] Det ställs även vissa villkor för registrering av ett fastighetsmäklarföretag. Bland annat får mäklarföretaget inte vara i konkurs eller likvidation. De som ingår i mäklarföretagets ledning och de som har ett kvalificerat innehav i mäklarföretaget får varken ha gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning ha åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet. Mäklarföretaget ska också vara redbart och i övrigt lämpat att bedriva fastighetsmäklarverksamhet.[77]

5.4.2 Tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Fastighetsmäklarinspektionen har tillsyn över de fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag som är registrerade. Genom tillsynen kontrolleras att den verksamhet som kräver registrering bedrivs enligt

[72] Melin (2023), kommentaren till 2 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen.
[73] 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen.
[74] 2 kap. 8 § fastighetsmäklarlagen.
[75] Prop. 2020/21:119.
[76] 1 kap. 2 § 2 fastighetsmäklarlagen.
[77] 2 kap. 9 § fastighetsmäklarlagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

fastighetsmäklarlagen samt penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.[78]

Fastighetsmäklarinspektionen ska återkalla registreringen för en fastighetsmäklare eller ett fastighetsmäklarföretag, bland annat om villkoren för registrering inte längre är uppfyllda och vid överträdelser av skyldigheterna enligt fastighetshetsmäklarlagen eller bestämmelserna i penningtvättslagen.[79] Om det kan anses tillräckligt får Fastighetsmäklarinspektionen i stället för att återkalla registreringen ge en varning eller erinran, eller, vid överträdelse av penningtvättslagen, utfärda ett föreläggande att göra rättelse.[80]

Fastighetsmäklarinspektionen kan ingripa mot ett fastighetsmäklarföretag som är skyldigt att vara registrerat men inte är det. Myndigheten kan förelägga ett sådant företag att ansöka om registrering eller, när det finns särskilda skäl för det, att upphöra med verksamheten. Ett föreläggande att upphöra med verksamheten får förenas med vite.[81] Om det är osäkert ifall ett företag är skyldigt att vara registrerat, får Fastighetsmäklarinspektionen förelägga företaget att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.[82]

Fastighetsmäklarinspektionen har bemyndigande att utfärda föreskrifter och allmänna råd gällande penningtvätt.[83] Fastighetsmäklarinspektionen har vidare rätt att få utdrag ur belastningsregistret avseende viss brottslighet, se vidare avsnitt 6.16.3.

5.4.3 Fastighetsmäklare och arbetslivskriminalitet

Penningtvätt

Mäklare kan misstänkas spela roller som möjliggörare för kriminella nätverk och sådana nätverk kan också ägna sig åt arbetslivskriminalitet. När det gäller fastighetsmäklare som möjliggörare för arbetslivskriminalitet synes det främst handla om att mäklare kan utnyttjas vid penningtvätt. Genom att utnyttja fastighetsmäklarnas tjänster

[78] 4 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen.
[79] 4 kap. 4 § första stycket fastighetsmäklarlagen.
[80] 4 kap. 4 § andra stycket fastighetsmäklarlagen.
[81] 4 kap. 15 § första stycket fastighetsmäklarlagen.
[82] 4 kap. 15 § andra stycket fastighetsmäklarlagen.
[83] 18 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Se också Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter och allmänna råd (KAMFS 2021:3) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kan de kriminella aktörerna skapa ett till synes legitimt ursprung för brottsvinster. Penningtvätten kan ha en koppling till arbetslivskriminalitet genom att det är vinster från sådana förfaranden som tvättas med mäklarens hjälp. Fastighetsmäklare kan underlätta för personer att investera brottspengar i fastigheter, investeringar som ger möjlighet att senare använda pengarna i brottsupplägg på olika sätt. Det finns beskrivet i flera rapporter hur mäklare kan utnyttjas vid penningtvätt.

Fastighetsbranschen bedöms vara en högrisksektor för penningtvätt. Penningtvätt via fastigheter i Sverige omsätter stora belopp. Transaktionerna i misstankerapporter med bäring på fastigheter uppgick till över 5 miljarder kronor 2022. Bankerna rapporterar in relativt många ärenden som rör köpare eller säljare av fastigheter, men få mäklare rapporteras. Mörkertalet bedöms vara stort avseende mäklarnas medverkan.[84]

I det följande berörs vissa tillvägagångssätt som har beskrivits i olika rapporter.

Upplägg som rör klientmedelskonton

Klientmedelskonton är konton för företag som är redovisningsskyldiga och förvaltar medel för klienters räkning. Hos fastighetsmäklare är de till för att förvara handpenningen till dess att alla villkor är uppfyllda och köpet blir bindande. I penningtvättsupplägg kan klientmedelskonton användas för att slussa transaktioner i syfte att försvåra spårbarhet och dölja pengarnas ursprung.[85] Ett exempel är att en för stor handpenning återbetalas till det konto som inbetalningen gjordes ifrån alternativt till ett annat konto. Eventuellt utnyttjas därvid en återgångsklausul.[86]

Fabricerade kontrakt, medveten felvärdering och köp via bulvan

Fabricerade kontrakt på fastighetsköp kan användas som underlag till bankerna för att motivera transaktioner eller legitimera pengars ursprung.[87] Det kan finnas en särskild risk i samband med så kallade

[84] Polismyndigheten (2024a), s. 17 f.
[85] Polismyndigheten (2024a), s. 18 och Brå (2024), s. 33.
[86] Polismyndigheten (2021b), s. 82.
[87] Polismyndigheten (2024a), s. 18.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

skrivuppdrag, när mäklaren endast tar fram nödvändiga underlag för en försäljning, sedan köparen och säljaren redan kommit överens om affären.[88] Genom sådana skrivuppdrag ger fastighetsmäklaren skenbar legitimitet åt affären.[89]

Penningtvätt kan också ske genom att mäklaren medvetet över- eller undervärderar en fastighet. Vid övervärdering kan ägaren ta stora lån som betalas av med pengar från brottslig verksamhet. Till de mer renodlade penningtvättsupplägen hör försäljning till underpris där köparen kompenserar säljaren vid sidan av den officiella affären med svarta pengar.[90]

Penningtvätt kan vidare ske genom att ett fastighetsköp sker via en bulvan. På det sättet kan pengarnas ursprung eller det verkliga ägarskapet döljas.[91]

Byggnation med svart arbetskraft

Ett annat upplägg som har beskrivits av Finanspolisen är att fastighetsmäklare tar emot ersättning för att förmedla fastigheter som köps av bulvaner och renoveras för brottsvinster av svart arbetskraft, för att sedan säljas vidare.[92]

Upplägg som rör bolån

Det förekommer också misstankar om att fastighetsmäklare utnyttjas i upplägg som rör bolån. Finanspolisen har upptäckt bolånehärvor där individer på kort tid har använt samma bank för att ta bolån med falska underlag. Det finns i huvudsak två typer av upplägg som rör bolån, dels lånebedrägerier via målvakt där man inte har för avsikt att betala skulden, dels kriminella personer som vill ta banklån för att finansiera bostadsköp. I båda dessa fall förekommer falska underlag för låneansökan i form av förfalskade löneintyg och manipulerade kontoutdrag. Denna form av upplägg kan visserligen sägas sakna någon direkt koppling till arbetslivet och utgör därmed kanske inte

[88] Brå (2024), s. 33.
[89] Polismyndigheten (2021b), s. 82.
[90] Polismyndigheten (2024a), s. 18, Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 12, Polismyndigheten (2021a), s. 9 och Polismyndigheten (2021b), s. 82.
[91] Polismyndigheten (2021b), s. 82.
[92] Polismyndigheten (2024a), s. 19.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

arbetslivskriminalitet i egentlig mening. Sådana förfaranden skulle dock kunna vara en del i ett större upplägg där sådana bedrägerier används för att finansiera verksamhet där också arbetslivskriminalitet förekommer. Mäklare kan bistå kriminella aktörer i behov av bolån genom att mäklaren förmedlar kontakt till anställda på en av storbankerna, varefter banktjänstemännen medvetet beviljar bolån baserade på falska underlag.[93]

5.4.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Enligt Finanspolisen finns det i mäklarbranschen professionella penningtvättare som rekryterats av eller på annat sätt samarbetar med kriminella nätverk, främst lokala kriminella nätverk med stor påverkan på lokalsamhället. Enligt Finanspolisen förekommer det också mäklare som är relevanta ur penningtvättshänseende och som har släktband till tongivande aktörer i kriminella nätverk.[94]

Finanspolisen har undersökt vilka aktörer som utnyttjar bostadsmarknaden i penningtvättssyfte genom att analysera underrättelsematerial där personer som har rapporterats till Finanspolisen i samband med transaktioner på bostadsmarknaden förekommer. Av de som rapporterats förekom 18 procent i annat underrättelsematerial. På det sättet kan man få en indikation på vilken typ av brottslig verksamhet som kan utnyttja branschen för penningtvätt. Resultaten visar att det sannolikt finns en överrepresentation av annan ekonomisk brottslighet bland personer som tvättar pengar i sektorn och att det finns en koppling till kriminella som verkar i organiserad brottslighet inom främst narkotika, vapen och våld. Brottsvinster från människosmuggling förekom också, men i mindre omfattning. Endast 3 procent av personerna i urvalet misstänktes ha samband med kriminella nätverk, vilket är en liten andel jämfört med andra branscher som har genomlysts. Underrättelser med koppling till kriminella nätverk gäller nästan enbart upplägg där mäklare eller banktjänstemän misstänks vara aktiva möjliggörare.[95]

[93] Polismyndigheten (2021a), s. 9, Polismyndigheten (2024a), s. 19 och Brå (2024), s. 79.
[94] Polismyndigheten (2024a), s. 19.
[95] Polismyndigheten (2021a), s. 10 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

5.4.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Ett minskat förtroende för fastighetsmäklare riskerar att få samhällsekonomiska konsekvenser. En central princip i fastighetsmäklarlagen är att fastighetsmäklaren ska vara en opartisk mellanman och vid utförandet av uppdraget ta till vara både säljarens och köparens intressen.[96] Detta är en internationellt sett relativt ovanlig ordning som har som effekt att transaktionskostnaderna kan hållas lägre än om det krävs att fler personer är involverade i en fastighetsaffär. Regeln om mäklarens opartiskhet har också utsatts för kritik. Kritiken har bland annat gått ut på att regeln är olämplig och svår att tillämpa samt att det i vissa fall kan finnas en tendens att en mäklare inte vill agera mot den aktör som mäklaren erhåller ersättning från.[97]

5.4.6 Behov av åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet som har framförts

Behov av åtgärder som ökar uppfyllandet av skyldigheterna enligt penningtvättslagen

När det gäller fastighetsmäklare som möjliggörare för arbetslivskriminalitet handlar det – som utvecklats ovan – i hög grad om penningtvättsåtgärder. Fastighetsmäklarföretag har flera skyldigheter enligt penningtvättslagen. Fastighetsmäklarinspektionen har gjort en kartläggning av fastighetsmäklarföretagens arbete mot penningtvätt och kom fram till att det finns stora kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen i fråga om förståelse för penningtvättsregelverkets syfte och systematik, hur den praktiska tillämpningen av regelverket ska gå till samt tillvägagångssätt för penningtvätt i fastighetsaffärer. Enligt Fastighetsmäklarinspektionen behöver fastighetsmäklarföretagen förbättra sin förståelse och kunskap på området genom utbildning och information, uppföljning av anställda mäklares arbete mot penningtvätt samt samverkan och samarbete med andra företag, branschorganisationer och Fastighetsmäklarinspektionen.[98]

[96] 3 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen och prop. 2020/21:119 s. 22.
[97] Jfr Melin (2023), kommentaren till 3 kap. 1 §.
[98] Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Penningtvättslagen innehåller bestämmelser om kundkännedom och det finns bland annat ett förbud mot affärsförbindelser och transaktioner vid otillräcklig kundkännedom. Enligt Fastighetsmäklarinspektionen uppstår det i praktiken ofta en problematik med de kundkännedomsåtgärder som ska genomföras gällande en köpare. Ofta går fastighetsaffärer snabbt och kundkännedomsåtgärder gällande köparen sker först strax innan kontraktsskrivningen. Risken med ett sådant tillvägagångssätt är att mäklaren kan få kännedom om något avvikande om köparen mycket sent i processen. Mäklaren kan då få svårt att avstå från en affär om det skulle krävas. Även om det finns rutiner och riktlinjer så utgör de inte något hjälpmedel så länge de inte är anpassade efter företagets faktiska arbetssätt.[99]

Flera aktörer har lyft att det är en låg inrapporteringsgrad från mäklarföretag till Finanspolisen. Detta kan enligt Fastighetsmäklarinspektionen bero på okunskap men möjligen även ovilja hos de enskilda mäklarna att uppfylla vissa skyldigheter enligt penningtvättslagen. Det senare avser framför allt skyldigheten som mäklare har att frånträda ett uppdrag vid misstänkt penningtvätt. Finanspolisen har vittnat om flera exempel där fastighetsmäklare medvetet eller omedvetet medverkar till penningtvätt. Fastighetsmäklarföretag behöver dock verka för att ge de bästa förutsättningarna för att mäklarna ska kunna och vilja rapportera misstänkta transaktioner och aktiviteter till Finanspolisen.[100]

Finanspolisen angav i en rapport från 2021 att det är önskvärt att förbättra rapporteringen från både mäklare och banker och att Finanspolisen därför planerade att gå ut med riktad information till verksamhetsutövare inom området om riskerna för penningtvätt och vilka varningssignaler dessa bör vara uppmärksamma på.[101] Fastighetsmäklarinspektionen konstaterar i sina slutsatser från kartläggningen 2023 att utbudet av anpassad information och utbildning för mäklare är för litet.[102] Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism har 2023 tagit fram en folder med information till fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag om penningtvätt och finansiering av terrorism.[103]

[99] Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 23.
[100] Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 31.
[101] Polismyndigheten (2021a), s. 12.
[102] Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 32.
[103] Polismyndigheten (2023a).

Bättre register

Det har lyfts att förbättrade register när det gäller bostads- och fastighetsmarknaden skulle underlätta arbetet mot penningtvätt.[104]

Information rörande bostadsrätter finns inte samlad och tillgänglig, vilket medför problem som bland annat innebär svårigheter att utreda misstänkt brottslighet. Bostadsrättsregisterutredningen har i betänkandet *Ett register för alla bostadsrätter* (SOU 2022:39) föreslagit att ett offentligt register för bostadsrätter ska inrättas. Det framgår i budgetpropositionen för 2025 att regeringen avser att ge Lantmäteriet medel för utveckling av och arbete med ett register för bostadsrätter.[105]

Finanspolisen framhåller vidare att Lantmäteriets fastighetsregister kan förbättras, bland annat genom att kompletteras med information om vem som har agerat som mäklare vid ägarbyten. Finanspolisen lyfter också att Transparency International rekommenderar öppet tillgängliga och heltäckande nationella register som en av de viktigaste åtgärderna för att minska riskerna i sektorn.[106]

Som delegationen utvecklar i avsnitt 6.2 har det generellt sett stor betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet att myndigheter och andra aktörer har tillgång till relevant data av hög kvalitet.

5.5 Läkare

5.5.1 Regleringen kring läkaryrket

För att arbeta som läkare i Sverige krävs legitimation eller ett särskilt förordnande.[107] Bara den som har läkarlegitimation får använda yrkestiteln läkare.[108]

För att få läkarlegitimation krävs avlagd läkarexamen.[109] En läkarexamen omfattar 360 högskolepoäng, vilket motsvarar sex års heltidsstudier. Den som har påbörjat sina läkarstudier före den 1 juli 2021 har rätt att examineras enligt äldre bestämmelser, vilket innebär krav

[104] Polismyndigheten (2021a), s. 12 f.
[105] Prop. 2024/25:1 utg.omr. 18 s. 28 och 37.
[106] Polismyndigheten (2021a), s. 12 f.
[107] 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen.
[108] 4 kap. 5 § patientsäkerhetslagen.
[109] 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

på 330 högskolepoäng och en viss tids praktisk tjänstgöring med avslutande kunskapsprov.[110]

Den som genomgår läkarstudier men ännu inte uppfyller kriterierna för läkarlegitimation kan under vissa förutsättningar ges ett särskilt förordnande som ger behörighet att utöva läkaryrket. I vilka fall särskilda förordnanden får beslutas framgår av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt förordnande att utöva läkaryrket.[111] Det handlar – lite förenklat – om fall där Socialstyrelsen har fattat beslut om allmäntjänstgöring eller där läkarstudenten ska tjänstgöra på vissa typer av vikariat.

Också yrkeskvalifikationer som en person har förvärvat i ett annat EES-land eller i Schweiz får ligga till grund för beslut om läkarlegitimation. Läkaryrket omfattas av lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.[112] Av 13 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer framgår att yrkeskvalifikationer som ger rätt att i en annan stat inom EES eller i Schweiz utöva yrkesverksamhet som bland annat läkare ska erkännas automatiskt i Sverige. Systemet med automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU bygger på att minimikraven för utbildning är samordnade i medlemsstaterna. För läkare framgår dessa krav – som det saknas skäl att redogöra närmare för här – av artikel 24 i yrkeskvalifikationsdirektivet.

För att en person med yrkeskvalifikationer som har förvärvats i en annan stat inom EES eller i Schweiz ska kunna få en svensk läkarlegitimation gäller bland annat att han eller hon har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.[113]

Den som har genomgått läkarutbildning i något land utanför EES eller Schweiz kan efter ansökan få svensk läkarlegitimation om han eller hon har genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara svenska krav. Personen ska också ha för läkaryrket nödvändiga kunskaper om svenska författningar och i svenska, danska eller norska språket.[114]

[110] Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till SFS 2019:161.
[111] HSLF-FS 2022:20.
[112] Se avsnitt 5.1.2.
[113] Se 5 kap. 15 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF:FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården.
[114] 6 kap. 1 § patientsäkerhetsförordningen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Den som har en svensk läkarlegitimation eller ett särskilt förordnande att utöva läkaryrket är behörig att förskriva läkemedel och teknisk sprit.[115] Läkare kan vidare utfärda sådana intyg som enligt lagstiftning på bland annat det arbetsmarknads- och socialpolitiska området krävs för att styrka behovet av och rätten till insatser och stöd från samhällets sida i förhållande till enskilda och företag. Det krävs i regel läkarintyg för att en person ska bli sjukskriven och få olika typer av bidrag. Läkarintygen används för att fastställa sjukdom och bedöma en persons arbetsförmåga, bland annat i syfte att bedöma rätten till stöd från samhället.

Vilka allmänna skyldigheter läkare i egenskap av hälso- och sjukvårdspersonal har framgår av 6 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659). Här kan nämnas att hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och att en patient ska ges sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som uppfyller dessa krav.[116] Värt att särskilt nämna är att den som i sin yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvården utfärdar ett intyg om någons hälsotillstånd eller vård ska utforma det med noggrannhet och omsorg.[117] Mer detaljerade regler kring utfärdande av intyg finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården.[118]

5.5.2 Beslut om legitimation och tillsyn över läkare

Socialstyrelsen prövar ansökningar om legitimation och om särskilt förordnande att utöva läkaryrket.[119] Vissa beslut om särskilt förordnande att utöva läkaryrket får fattas av regionerna.[120]

Tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal – inklusive läkare – utövas av Inspektionen för vård och omsorg (IVO).[121]
I Sverige behövs inget särskilt tillstånd för att bedriva verksamhet inom hälso- och sjukvården. Mot den som bedriver sådan verksamhet har emellertid IVO möjlighet att vidta olika åtgärder när myndig-

[115] Läkemedelsverkets föreskrifter (HSLF-FS 2021:75) om förordnande och utlämnande av läkemedel och teknisk sprit.
[116] 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.
[117] 6 kap. 10 § patientsäkerhetslagen.
[118] HSLF-FS 2018:54.
[119] 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen.
[120] 4 kap. 1 § HSLF-FS 2022:20.
[121] 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

heten konstaterar missförhållanden, ytterst att helt eller delvis förbjuda verksamheten.[122]

Om myndigheten får kännedom om att enskilda läkare inte fullgör sina skyldigheter enligt patientsäkerhetslagen eller någon annan relevant föreskrift ska den vidta åtgärder för att skyldigheterna ska fullgöras. Den vanliga åtgärden är att myndigheten beslutar om kritik mot personen i fråga. Om någon hälso- och sjukvårdspersonal är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått ett brott med fängelse i straffskalan, ska myndigheten göra anmälan till åtal.[123]

När läkare gör sig skyldig till misskötsamhet av allvarligare karaktär kan åtgärder som direkt riktar sig mot personens behörighet att utöva läkaryrket aktualiseras. De åtgärder som står till buds är beslut om prövotid samt om återkallelse av legitimation eller av läkarens förskrivningsrätt. I den här delen är systemet uppbyggt på så sätt att IVO har en skyldighet att till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) anmäla fall där myndigheten bedömer att det finns skäl att fatta beslut om exempelvis återkallelse av legitimation. HSAN är en domstolsliknande myndighet som har till uppgift att pröva behörighetsfrågor avseende legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Det är alltså HSAN som efter anmälan från IVO tar ställning till om det ska fattas beslut om prövotid eller om återkallelse av legitimation eller av förskrivningsrätt.[124]

Flera av de omständigheter som kan ligga till grund för beslut om prövotid eller om återkallelse av legitimation är kopplade till den legitimerades förmåga att utöva yrket på ett patientsäkert sätt. Huruvida beslut ska fattas om prövotid eller om omedelbar återkallelse av legitimationen beror – något förenklat – på hur allvarlig den konstaterade bristen bedöms vara. Tillkommande omständigheter som kan läggas till grund för återkallelse av legitimation är att den legitimerade själv ansöker om att legitimationen ska återkallas samt att den legitimerade under en prövotid på nytt har visat sig olämplig att utöva yrket eller inte har följt en så kallad prövotidsplan.

En särskild grund för beslut om prövotid eller om återkallelse av legitimation som är av intresse här är att den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne. För att åter-

[122] Se särskilt 7 kap. 26 och 27 §§ patientsäkerhetslagen.
[123] 7 kap. 29 § patientsäkerhetslagen.
[124] 8 kap. 13 § patientsäkerhetslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kallelse av legitimation ska beslutas i stället för prövotid på denna grund gäller att det brott den legitimerade har gjort sig skyldig till är allvarligt.[125]

Ett beslut om indragen eller begränsad rätt att förskriva läkemedel aktualiseras när läkaren har missbrukat sin behörighet att förskriva narkotiska läkemedel, andra särskilda läkemedel, alkoholhaltiga läkemedel eller teknisk sprit.[126] Ett sådant beslut innebär alltså att personen får behålla sin legitimation men med en på visst sätt begränsad behörighet att förskriva läkemedel.

Det är HSAN som prövar frågor om en läkare som har fått sin legitimation återkallad eller förskrivningsrätt begränsad ska få ny legitimation eller förskrivningsrätt.[127]

Det ska avslutningsvis nämnas att såväl Socialstyrelsen som IVO har rätt att få utdrag ur belastningsregistret avseende viss brottslighet i ärenden som rör läkarlegitimation, särskilda förordnanden att utöva läkaryrket, prövotid och återkallelse av legitimation.[128] Enligt företrädare från Socialstyrelsen som delegationen har träffat tas ett sådant utdrag alltid ut i ärenden rörande beslut om legitimation.

5.5.3 Läkare och arbetslivskriminalitet

Välfärdsbrottsligheten inom vård- och omsorgssektorn är väldokumenterad och kostar samhället stora summor. I ett brett perspektiv kan det handla om att oseriösa aktörer bedriver verksamhet inom exempelvis personlig assistans och hemtjänst. Inom hälso- och sjukvården kan det handla om att oseriösa aktörer bedriver verksamhet i vårdcentraler och andra mottagningar – med eller utan legitimerad personal – och inom ramen för verksamheten genom olika upplägg felaktigt får pengar från det allmänna. IVO har konstaterat att oseriösa aktörer inom vård och omsorg är ett växande problem och att den ökande välfärdsbrottsligheten är ett samhällsfenomen som under flera års tid blivit mer märkbart inom vård- och omsorgssektorn.[129]

[125] 8 kap. 3 § första stycket 2 jämförd med 8 kap. 1 § första stycket 2 patientsäkerhetslagen.
[126] 8 kap. 10 § patientsäkerhetslagen.
[127] 8 kap. 12 § patientsäkerhetslagen.
[128] 16 c § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.
[129] IVO (2023), s. 23.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Läkares roll som möjliggörare i olika kriminella upplägg riktade mot välfärdssystemen har uppmärksammats i olika sammanhang. I en rapport från 2015 pekar Brå exempelvis på att läkare kan medverka i upplägg som går ut på att fuska med välfärdssystemen och lura det allmänna på skattemedel. Det konstateras i rapporten att intyg som utfärdas av en läkare väger tungt och ogärna ifrågasätts.[130] Också i en rapport från 2024 pekar Brå på förfaranden där läkare används för att utfärda oriktiga läkarintyg som föranleder felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.[131]

Vid delegationens möten med expertgruppen har förmedlats en bild av att det i den grova organiserade brottsligheten finns stor nytta i att ha någon med läkarlegitimation kopplad till sig. Det sägs särskilt vara rätten att förskriva narkotiska preparat – både för eget bruk och för vidareförsäljning på marknaden – som framstår som attraktiv. Huruvida den som har läkarlegitimationen faktiskt kan utföra läkaryrket på ett tillfredsställande sätt sägs vara av mindre eller helt utan betydelse. En företeelse som särskilt har lyfts fram är att regleringen kring erkännande av yrkeskvalifikationer inom EES kan utnyttjas av oseriösa aktörer. Det sägs kunna ske genom att det i vissa andra EES-länder är möjligt att köpa sig bevis om examen som enligt regleringen kan läggas till grund för prövning och eventuellt beslut om läkarlegitimation i Sverige.

Det får alltså anses vara klarlagt att läkare kan användas som möjliggörare i olika kriminella upplägg i syfte att begå rena välfärdsbrott eller för att på ett olagligt sätt få tag på bland annat narkotiska preparat. När det gäller läkares funktion som möjliggörare i mer renodlat arbetslivskriminella upplägg framträder också en relativt klar bild, även om det är svårt att säga något säkert om omfattningen av problematiken. I den myndighetsgemensamma lägesbilden från myndigheterna i samverkan mot arbetslivskriminalitet avseende 2021 sägs det förekomma upplägg där arbetsgivare skaffar sig konkurrensfördelar genom att anställa läkare utanför Sveriges gränser för att sedan i strid med utlänningslagstiftningen tillämpa sämre villkor än de som har legat till grund för rätten att vistas och arbeta i Sverige. Detta kombineras med upplägg som syftar till att maximera bidrag och stöd som kan sökas för anställningarna. I samband med det sägs

[130] Brå (2015a), s. 55.
[131] Brå (2024), s. 35.

oriktiga eller falska intyg användas vid handläggning hos de aktuella myndigheterna.[132]

I samma lägesbild pekas på att det i vårdbolag som drivs av kriminella används vårdpersonal med falska intyg och fel utbildning.[133] Vårdverksamheten bedrivs alltså i sådana fall av personer som egentligen inte har behörighet att utöva yrket, vilket naturligtvis äventyrar patientsäkerheten men också riskerar att konkurrera ut hederliga vårdföretag.

Ytterligare ett upplägg som involverar läkare och som har ett tydligt arbetslivskriminellt inslag är att låta det allmänna stå för arbetskraftskostnaderna genom sjukförsäkringssystemet. Det kan ske genom att en läkare felaktigt utfärdar ett sjukintyg som ger rätt till sjukpenning från Försäkringskassan och arbetstagaren ändå utför arbete för arbetsgivarens räkning. Genom denna typ av upplägg, som bör förutsätta att arbetstagaren och arbetsgivaren är överens om det, kan arbetskraftskostnaderna sänkas och hederliga företag utsätts därmed för otillbörlig konkurrens. Ett annat upplägg som har pekats på är att arbetsgivare utifrån felaktiga uppgifter till Försäkringskassan får ersättning från det allmänna för höga sjuklönekostnader. Också här kan läkare vara en del av upplägget. Möjligheten för arbetsgivare att få ersättning för höga sjuklönekostnader upphörde emellertid den 1 juli 2024.[134]

5.5.4 Kopplingar till den organiserade brottsligheten

Som framgår ovan kan läkare fungera som möjliggörare för kriminella upplägg som går ut på att på felaktiga grunder få utbetalningar ur välfärdssystemen samt att få tillgång till receptbelagda preparat. Särskilt felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan vara en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten.

[132] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24.
[133] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 15.
[134] SFS 2024:400.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

5.5.5 Skadeverkningar och negativa samhällsekonomiska konsekvenser

Att läkare inom ramen för den organiserade brottsligheten i stort eller i rena arbetslivskriminella upplägg används som möjliggörare för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär naturligtvis en fara för samhällsekonomin. I forskningen brukar också förtroendeskadorna som följer av denna typ av kriminalitet lyftas fram. Välfärdsbrotten riskerar att minska förtroendet för välfärdssystemet och mellan grupper i samhället. Om medborgarna har uppfattningen att pengar felaktigt betalas ut ur välfärdssystemet finns risken att fusket ökar ytterligare.[135]

Företag som har som upplägg att med hjälp av läkare minska sina arbetskraftskostnader genom att använda felaktiga intyg skaffar sig otillbörliga konkurrensfördelar, vilket i värsta fall kan leda till att seriösa företag trängs undan eller själva tvingas ägna sig åt mer eller mindre kriminella upplägg för att kunna konkurrera. Också det riskerar i förlängningen att få negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

5.5.6 Åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet

De problem som på senare tid har uppmärksammats inte minst medialt och som kan kopplas till utövandet av läkaryrket handlar till stor del om hur oseriösa aktörer tillåts bedriva verksamhet inom vård- och omsorgssektorn. I grunden handlar det ofta om upplägg som syftar till att lura det allmänna på pengar, det vill säga brott som är direkt riktade mot välfärdssystemen. Utöver att det allmänna gör ekonomiska förluster riskerar enskilda medborgare att drabbas genom bristande patientsäkerhet.

Också när enskilda läkare medvetet, av oaktsamhet eller genom tvång agerar i kriminella upplägg, bland annat genom att utfärda felaktiga intyg, handlar upplägget ofta i grunden om att den som ligger bakom det ska berika sig själv genom att åstadkomma felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller arbetsmarknadsstödssystemen. Det är främst när sådana felaktiga utbetalningar systematiskt används för att minska personalkostnaderna som förfarandet vid sidan av att vara välfärdsbrottslighet också direkt kan sägas utgöra en del i ett arbetslivskriminellt upplägg.

[135] Brå (2015), s. 12.

Till betydande delar får problematiken kring oseriösa aktörer inom vården och läkare som används som brottsverktyg alltså anses vara av mer generell karaktär och frågan om eventuella åtgärder bör därför också tas upp i ett bredare sammanhang. Det har inte funnits resurser för delegationen att utreda och eventuellt lämna förslag på åtgärder som på ett mer allmänt plan skulle kunna förhindra exempelvis att kriminella aktörer – läkare eller andra – bedriver verksamhet i vårdcentraler eller att systemet med automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU används i kringgåendesyfte.

Vid arbetslivskriminella upplägg som innefattar läkare som möjliggörare är det utfärdande av oriktiga intyg som får anses vara det grundläggande problemet. Som har beskrivits ovan finns verktyg för IVO som tillsynsmyndighet att använda för att beivra denna typ av beteenden och de kan ytterst leda till att HSAN återkallar läkarens legitimation. Vid samtal med myndigheterna har inte framförts några synpunkter på hur regleringen kring tillsynen eller om grunderna för återkallelse av legitimationer ser ut. Det handlar snarast om att bedriva ett så effektivt tillsynsarbete som möjligt och därmed åstadkomma största möjliga regelefterlevnad. I det ligger också att handläggningstiderna i ärenden om återkallelse av legitimation hålls så korta som möjligt.

På en punkt har särskilt Socialstyrelsen lyft fram en möjlig förbättringspotential när det gäller regleringen som omgärdar beslut om att utfärda läkarlegitimationer. Det handlar om vilka typer av brottslighet som Socialstyrelsen enligt dagens reglering får kännedom om när myndigheten begär utdrag ur belastningsregistret i legitimationsärenden. Delegationen återkommer något till denna fråga i kapitel 6.

6 Åtgärder mot arbetslivskriminalitet

6.1 Inledning

6.1.1 Uppdraget i denna del

Av delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, framgår att delegationen ska analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar samt behandla ett urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället. Delegationens redovisning av uppdraget i denna del framgår av kapitel 4 och 5. Vidare ska delegationen föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.

Av samma tilläggsdirektiv framgår att delegationen ska lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

Vidare framgår av delegationens ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, att delegationen vid behov ska föreslå åtgärder för att framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet ska kunna underlättas eller få ökad spridning.

I detta kapitel behandlas samlat delegationens överväganden och förslag när det gäller vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten i Sverige, inklusive förslag på mer ändamålsenliga verktyg. Dessa deluppdrag överlappar delvis varandra.

Av beskrivningarna av arbetslivskriminella upplägg i olika näringsgrenar i kapitel 4 framkommer tydligt att problemen i stor utsträckning är desamma i de olika riskbranscherna. Det innebär också att de åtgärder som behövs i stor utsträckning träffar missförhållan-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

den i flera eller samtliga behandlade näringsgrenar. Detta kapitel innehåller därför både bedömningar och förslag som är generella i den meningen att de får verkan för flera branscher, och bedömningar och förslag som mer specifikt är riktade mot en viss näringsgren eller ett visst yrke.

Arbetslivskriminalitet spänner vidare över många samhällsområden och överlappar många andra områden, såsom organiserad brottslighet, välfärdsbrottslighet med mera. Delegationens ambition har varit att titta brett på frågan om vilka åtgärder som kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet och att lyfta de åtgärder som bedöms ha potential att göra mest skillnad i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationens övergripande bild är att många aktörer är aktiva och det pågår många processer, inte minst inom Regeringskansliet, som har goda förutsättningar att leda till förbättringar i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Inom flera områden pågår det arbete i annan ordning på ett sätt som innebär att det saknas anledning för delegationen att ta upp frågan om ytterligare åtgärder inom området. Mot bakgrund av den gjorda inventeringen av tänkbara åtgärder och det pågående arbetet som andra aktörer bedriver gör delegationen ändå bedömningen att det finns ett stort behov av åtgärder och att det särskilt inom vissa områden är naturligt att delegationen tar sig an den uppgiften. Det handlar bland annat om åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft. Att arbetstagarnas utsatthet är i särskilt fokus kan också – som delegationen tidigare uttalat – sägas vara en faktor som kännetecknar arbetslivskriminalitet i förhållande till andra områden, såsom organiserad brottslighet och välfärdsbrottslighet.[1]

Delegationen har inte haft utrymme att lika ingående behandla alla aspekter av arbetslivskriminaliteten och alla tänkbara åtgärder i detta betänkande. I vissa delar lämnas författningsförslag och i andra delar görs det bedömningar om vilka behov av ytterligare åtgärder som finns, i förekommande fall mot bakgrund av förslag som har lagts fram av andra aktörer och det arbete med frågorna som pågår på annat håll.

[1] SOU 2022:8, s. 14.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.1.2 Kapitlets disposition

Delegationen har i tidigare betänkanden analyserat myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och bedömt att kontroller, samverkan, informationsutbyte, styrning och uppföljning är avgörande i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet. Dessa viktiga komponenter behandlas därmed inledningsvis i detta kapitel (avsnitt 6.2). I avsnitt 6.3 lämnas en allmän redogörelse för myndigheternas verktyg och görs vissa bedömningar om vikten av att de är träffsäkra och effektiva. Överväganden om åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft behandlas i avsnitt 6.4–6.9. Därefter behandlas sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet (6.10), följt av åtgärder som tar sikte på att skydda välfärdssystemen (6.11) och frågor som rör skatter och avgifter (6.12). Även vissa frågor som rör entreprenörs- och beställaransvar (6.13), offentlig upphandling (6.14) samt privat leverantörskontroll (6.15) behandlas. Kapitlet innehåller också ett avsnitt om åtgärder kopplade till vissa reglerade yrken (avsnitt 6.16). Slutligen innehåller kapitlet avsnitt om åtgärder som tar sikte på bedrivande av verksamhet (6.17) och identitetsförvaltning (6.18).

6.2 Kontroller, samverkan, informationsutbyte, styrning och uppföljning är avgörande

Delegationens bedömning: För att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska vara effektivt krävs, oavsett behovet av ytterligare åtgärder och verktyg

- en tydlig och långsiktig styrning från såväl regeringen som de samverkande myndigheterna,
- att arbetet mot arbetslivskriminalitet får tillräckliga resurser,
- att de verktyg som finns faktiskt används,
- att myndigheterna och andra relevanta aktörer, såsom arbetsmarknadens parter, samverkar och kan dela information på ett ändamålsenligt sätt,
- att kunskapen om arbetslivskriminalitet fortsätter öka,

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

– att det finns tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheter,
– att det sker en uppföljning av arbetslivskriminaliteten i Sverige, samt
– att det sker utvärdering av vidtagna åtgärder för att bedöma om de är effektiva och som underlag för att föreslå ytterligare relevanta åtgärder.

Skälen för delegationens bedömning

Inledning

Myndigheterna behöver effektiva verktyg i arbetet mot arbetslivskriminalitet. I detta kapitel lämnas en rad förslag och görs flera överväganden när det gäller behovet av åtgärder för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten i Sverige. I detta avsnitt berörs inledningsvis översiktligt vissa aspekter som – vid sidan av och som komplement till sådana åtgärder – är avgörande i ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet.

Kontroller och tillsyn

Även om det alltså kan finnas anledning att göra vissa justeringar och översyner när det gäller myndigheternas verktyg vill delegationen redan här understryka att det också är centralt att de verktyg som finns faktiskt används på ett effektivt sätt. I viss utsträckning handlar det om att erforderliga resurser läggs på exempelvis kontroll- och tillsynsarbete. Detta gäller i princip alla de näringsgrenar och reglerade yrken som delegationen behandlar i detta betänkande.

Det sagda gäller inte minst inom transportbranschen, där det i stor utsträckning finns lagstiftning som förbjuder förfaranden som kan utgöra eller vara en förutsättning för att bedriva arbetslivskriminalitet i transportsektorn. Det skulle kunna vara möjligt att genom bättre tillsyns- och kontrollverksamhet förbättra regelefterlevnaden. Det gäller bland annat upplägg med så kallade brevlådeföretag, överträdelser av trafikregler, skatteundandragande och utnyttjande av välfärdssystemen. Som har beskrivits i avsnitt 4.4 finns det omfattande

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

system för kontroller inom transportsektorn, vilka delvis har sin grund i EU-rätten. Det skulle dock kunna vara möjligt att exempelvis ge mer resurser till tillsynen och åstadkomma fler vägtrafikkontroller utförda av kontrollanter med adekvat utbildning. Det kan i sammanhanget nämnas att Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg tog upp frågan om åtgärder för mer effektiva vägkontroller och gjorde bedömningen att det i dag råder brist på kontrollplatser med teknisk utrustning för att genomföra en mer ingående kontroll av fordon och dess last.[2]

När det gäller restaurangbranschen kan exempelvis regleringen av serveringstillstånd innebära goda möjligheter att motverka arbetslivskriminalitet i samband med kontroller av innehavare av serveringstillstånd och andra personer med betydande inflytande.

I byggbranschen har i första hand aktörer inom branschen själva tagit på sig ansvaret för att se till att arbete på svenska byggarbetsplatser bedrivs i enlighet med lagar och avtal.[3] Kontrollverktygen utvecklas löpande i syfte att de ska fungera så effektivt som möjligt. Från det allmännas sida har Skatteverket tillsynsansvaret över att kravet på personalliggare på byggarbetsplatser efterlevs och att utländska företag anmäler att verksamheten bedrivs från ett fast driftställe. Arbetsmiljöverket har tillsynsansvaret över att arbetsmiljöhänsyn tas i samband med projekteringen av byggarbetet. Om myndigheternas kontrollverksamhet bedrivs effektivt bör det bli svårare för oseriösa aktörer att ägna sig åt arbetslivskriminella upplägg i branschen.

Samverkan och informationsutbyte

För att myndigheterna ska kunna använda de verktyg som de har på ett effektivt sätt är de beroende av att kunna samverka och dela information med andra myndigheter, inklusive kommunala myndigheter, samt med andra centrala aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

Delegationen har i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) utförligt behandlat myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och vilka utveck-

[2] SOU 2021:31, s. 174.
[3] Se avsnitt 4.2.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

lingsområden som finns. Många goda exempel finns på samverkan mellan en bredare krets myndigheter och kommuner.

Det har i många sammanhang framförts vikten av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter för ett effektivt arbete bland annat mot arbetslivskriminalitet. Det har hänt mycket under de senaste åren. Det pågår utredningar för att förbättra informationsutbytet ytterligare, se vidare avsnitt 6.15.1. Delegationen vill understryka vikten av att arbetet med att förbättra myndigheternas möjligheter att utbyta information fortsätter med full kraft. I avsnitt 6.15.4 redogörs för flera sammanhang där behovet för olika privata aktörer – bland annat arbetstagarorganisationer – att inhämta information från myndigheter har lyfts.

I sammanhanget kan nämnas det förslag om en myndighetsgemensam tipsfunktion som delegationen lämnade i SOU 2024:14. En sådan tipsfunktion bör bland annat kunna ge förutsättningar för bättre och mer träffsäkra gemensamma åtgärder i samverkan. Den bedöms också kunna ge goda förutsättningar för en lämplig hantering av tips från vissa särskilda aktörer, såsom arbetsmarknadens parter.

Styrning

Delegationen har i SOU 2024:14 pekat på flera utvecklingsområden vad gäller regeringens styrning, som bör bli tydligare och mer långsiktig. Där har delegationen också lyft behovet av starkare styrning och stöd inom den myndighetsgemensamma organisationen. Bland annat har delegationen föreslagit att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska anges i myndigheternas instruktioner.[4] Även styrningen från de samverkande myndigheternas ledningar bör bli tydligare och mer långsiktig.

[4] SOU 2024:14, s. 249. En sådan förändring trädde i kraft den 1 januari 2025. Se vidare avsnitt 7.3.3.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Kunskapshöjande insatser

För att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska kunna bedrivas långsiktigt på ett kraftfullt sätt krävs det vidare att kunskapen om fenomenet fortsätter att öka. Delegationen har i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8) redogjort för och utvecklat bedömningen att kunskapshöjande insatser är av stort värde för arbetet mot arbetslivskriminalitet och att det finns anledning till ytterligare insatser på detta område. Som utvecklas i avsnitt 7.3.2 anser delegationen att behovet av kunskapshöjande insatser är fortsatt stort och att det till viss del kan fyllas genom myndigheterna i samverkan men att regeringen bör överväga ytterligare åtgärder.

Bättre statistik, uppföljning och utvärdering

Slutligen är det av avgörande betydelse att det finns tillgång till relevant och tillförlitlig statistik från berörda myndigheter, både avseende mer generella arbetslivskriminella upplägg och sådana som är mer branschspecifika. Det behövs för en uppföljning av arbetslivskriminaliteten i Sverige samt för att det ska vara möjligt att utvärdera om vidtagna åtgärder är effektiva och som underlag för att föreslå ytterligare relevanta åtgärder. Data av hög kvalitet kan också ha stor betydelse för att göra det dagliga arbetet mot arbetslivskriminalitet mer effektivt och framgångsrikt.

Som delegationen tidigare har uppmärksammat skulle exempelvis utstationeringsregistret kunna utgöra en viktig kunskapskälla för såväl myndigheter som arbetsmarknadens parter. Statistiken från utstationeringsregistret håller dock i många fall inte tillräckligt hög kvalitet för att kunna analyseras eller samköras med exempelvis Statistiska centralbyråns (SCB) registerdata.[5]

[5] Se vidare SOU 2023:8, s. 306.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.3 Allmänt om myndigheternas verktyg och vikten av att de är träffsäkra och effektiva

6.3.1 Det finns många typer av verktyg som kan vara effektiva i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Som anges i delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, är det viktigt att myndigheterna har tillgång till träffsäkra och effektiva verktyg. Verktygen kan fungera som kännbara straff och kan också få oseriösa företag att bli medvetna om risken att upptäckas när man bryter mot lagar och regler eller exploaterar människor. De upplägg som arbetslivskriminella aktörer ägnar sig åt blir alltmer avancerade och aktörerna blir också alltmer innovativa i att kringgå samhällets lagar och regler. Som också anges i tilläggsdirektiven behöver de olika samhällsorganens arbete mot arbetslivskriminalitet intensifieras och bli mer proaktivt. En snabb, ändamålsenlig och effektiv reaktion är av vikt för att motverka arbetslivskriminalitet. Ju mer träffsäkra myndigheternas verktyg är desto mindre administrativ börda innebär de också för den stora majoritet av företag som eftersträvar att följa regler och avtal i arbetslivet.

Myndigheternas verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet är av flera olika slag. Till att börja med kan det vara fråga om straffrättsliga förfaranden och sanktioner mot de ageranden som är kriminaliserade. Därigenom kan de brottsbekämpande myndigheterna även ha tillgång till en rad verktyg som är kopplade till brottsbekämpningen, såsom straffprocessuella tvångsmedel och förverkande av brottsvinster.[6]

Vidare har myndigheterna tillgång till flera administrativa verktyg vid kontroller och tillsyn som har koppling till arbetslivskriminalitet. Främst är det fråga om de verktyg som de samverkande myndigheterna har men även vissa av de verktyg som exempelvis Transportstyrelsen har, bland annat vid kontroll av utstationering av förare, har betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

De administrativa verktyg som myndigheterna förfogar över är dock fler och mer mångfasetterade än de verktyg som är tillgängliga vid tillsyn och kontroll. Intresset för administrativa åtgärder som verktyg mot ekonomisk och organiserad brottslighet har ökat

[6] Se 24–28 kap. rättegångsbalken och 36 kap. brottsbalken.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

på senare tid och enligt delegationens mening är motsvarande tankar relevanta i arbetet mot arbetslivskriminlitet.[7]

Det kan handla om administrativa verktyg som har sin tyngdpunkt mot företag, i betydelsen tillståndskrav för att få driva näringsverksamhet inom vissa sektorer eller att utöva visst yrke, förenat med vandelsprövning av ledande personer samt tillsyn och kontroll. Syftet med sådana administrativa åtgärder är att stänga ute kriminella personer från att dra nytta av alla de fördelar som företag har eller från att bedriva visst yrke. Det kan i sin tur leda till att färre ohederliga aktörer infiltrerar olika företag och bedriver näringsverksamhet. Därigenom bör risken för arbetslivskriminalitet i samhället minska.[8] Som exempel kan nämnas den vandelsprövning som ska ske när det gäller serveringstillstånd, se vidare avsnitt 4.3.1, och för att bedriva taxiverksamhet, se vidare avsnitt 4.4.1. Det har i olika sammanhang lyfts behovet av bakgrundskontroller innan personer anlitas för visst arbete eller uppdrag samt att även kunna göra motsvarande kontroller under pågående anställning eller uppdrag. Detta område har nära koppling till frågor om integritetsskydd.[9]

Även effektiviteten av processrättsliga bestämmelser som delgivning, kvarstad och liknande har betydelse, bland annat när det gäller möjligheten för enskilda och arbetsmarknadens parter att driva civilrättsliga processer gentemot exempelvis företag som har brutit mot avtal i arbetslivet.

Det finns alltså en stor mängd bestämmelser och verktyg som kan ha betydelse i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet. Av resursskäl har delegationen valt att närmare behandla vissa former av verktyg.

6.3.2 Allmänt om sanktionsavgifter

I detta kapitel behandlas på flera ställen överväganden och förslag som rör sanktionsavgifter, se särskilt 6.6 och 6.10. Här lämnas därför en allmän beskrivning av vad sanktionsavgifter är och vad som behöver beaktas vid överväganden om att införa nya sanktionsavgifter eller att ändra i befintliga bestämmelser som rör sådana avgifter.

[7] Se t.ex. Brå (2015b).
[8] Jfr Brå (2016a), s. 36.
[9] Se exempelvis Integritetsskyddsmyndigheten (2024).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Det saknas en vedertagen definition av en sanktionsavgift i Sverige. I en rapport om administrativa sanktionsavgifter beställd av Nordiska ministerrådet har följande definition använts:[10]

> En sanktionsavgift är en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse. En sanktionsavgift påförs av en förvaltningsmyndighet eller domstol på en fysisk eller en juridisk person.

I samma rapport anges vidare att sanktionsavgifternas antal har ökat betydligt under de senaste årtiondenas lopp samtidigt som deras syften och funktioner har blivit allt fler. Tidigare har sanktionsavgifter införts främst i syfte att utföra en sanktionsväxling med införande av sanktionsavgifter för mindre allvarliga förseelser i stället för straff. Sedermera har effektivitet blivit ett huvudsakligt och samlande syfte för sanktionsavgifterna, inte minst som effektivt medel inom reglering och kontroll av näringsverksamhet. Här har framför allt behov av snabba påföljdsreaktioner och prevention, flexibilitet och vinsteliminering spelat in.[11]

En strävan efter en effektivare, enklare och snabbare reaktion kan aktualisera olika rättssäkerhetsfrågor. Det uppställs normalt sett inte samma krav på rättssäkerhet i fråga om regler vars efterlevnad garanteras genom ett hot om avgift, som beträffande straffrätten. Detta hänger samman med att ett straff främst är avsett att användas som en reaktion på överträdelser som samhället anser vara särskilt klandervärda eller allvarliga.[12]

Den vedertagna uppfattningen synes vara att svenska sanktionsavgifter i allmänhet är att anse som straff i den mening som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Att en sanktionsavgift är att jämställa med ett straff innebär inte att de rent inhemska krav som ställs på ett straffrättsligt förfarande är direkt tillämpliga, exempelvis vid handläggningen av ett ärende om sanktionsavgift. Däremot måste de rättssäkerhetsgarantier som följer av Europakonventionen, vid straffrättsliga förfaranden beaktas.[13] Enligt artikel 6 i konventionen åtnjuter en person som står anklagad för brott de rättssäkerhetsgarantier som räknas upp där, bland annat

[10] Halila m.fl. (2018), s. 26. Jfr SOU 2022:45, s. 196.
[11] Halila m.fl. (2018), s. 16.
[12] SOU 2022:37, s. 364.
[13] SOU 2022:37, s. 372.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

rätten till en rättvis offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol.

Vid införandet av nya sanktionsavgifter bör även beaktas de principer som framgår av Europarådets rekommendation nr R (91) 1 om administrativa sanktioner. I rekommendationen, som inte är rättsligt bindande, anges bland annat att såväl sanktionens innehåll som de omständigheter som krävs för att den ska åläggas någon ska framgå av lag, att handläggningen ska vara snabb, att bevisbördan ska ligga på myndigheten och att det ska vara möjligt att överklaga ett beslut till domstol.

Regeringens riktlinjer avseende sanktionsavgifter ska också beaktas. Även om sanktionsavgifter som sanktionsform har använts under lång tid i svensk rätt var det först i samband med lagstiftningsarbetet om ekonomiska sanktioner i näringsverksamhet som det togs ett samlat grepp om frågan.[14] De riktlinjer som då utarbetades har legat till grund för flertalet lagstiftningsärenden och tillämpas alltjämt. I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (2009/10:79), har regeringen anfört att utformningen av en sanktionsavgift bör uppfylla dessa riktlinjer. Av riktlinjerna kan bland annat utläsas att bestämmelser om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det enskilda fallet, att bestämmelser om möjlighet till jämkning så långt som möjligt bör vara så preciserade att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd, och att uppgiften att ta ut en avgift i viss utsträckning kan överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Av Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna framgår att ingen får bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (gärning).[15] Detta så kallade dubbelbestraffningsförbud gäller inte endast straff i brottsbalkens mening utan kan omfatta även administrativa sanktioner. Förbudet gäller endast i fall där sanktionerna avseende samma gärning prövas i olika förfaranden.

[14] Ds Ju 1981:3, prop. 1981/82:142, s. 24 f. och SOU 2022:37, s. 374.
[15] Se artikel 4 i konventionens 7:e tilläggsprotokoll.

6.3.3 Vikten av att myndigheternas verktyg är träffsäkra och effektiva över tid

Delegationens bedömning: Det är viktigt att myndigheternas verktyg är träffsäkra och effektiva över tid. Vid överväganden om att införa nya skyldigheter för företag bör det samtidigt beaktas att dessa behöver ha förutsättningar att kunna uppfylla sina skyldigheter.

Vid införande av nya eller översyn av befintliga sanktionsavgifter bör det vidare generellt övervägas att låta dem vara mer kännbara vid upprepade överträdelser och indexerade i förhållande till prisbasbeloppet.

Skälen för delegationens bedömning

Myndigheterna behöver ha rätt och väl avvägda verktyg

När det övervägs att införa nya verktyg för myndigheterna behöver noggranna överväganden göras. Det viktiga är att myndigheterna har rätt verktyg, inte att de har många verktyg. Det är också avgörande att myndigheterna har goda förutsättningar att använda de verktyg de har, något som kan kräva utbildning, prioritering och resurssättning.

En annan viktig aspekt att ha med sig vid överväganden om att införa nya bestämmelser som innebär skyldigheter för företag och andra verksamhetsutövare är att dessa behöver ha förutsättningar att kunna uppfylla dem. Det kan exempelvis handla om förutsättningar att faktiskt kunna kontrollera tilltänkta underleverantörer innan tjänsteavtal ingås och att kunna kontrollera dessa under pågående avtalstid, se vidare avsnitt 6.15. Det behöver också beaktas att nya skyldigheter kan innebära att företagen behöver ta ytterligare resurser i anspråk för att uppfylla dem.

I detta avsnitt görs några allmänna överväganden om hur sanktioner kan bli mer träffsäkra i förhållande till arbetslivskriminalitet och dessutom effektiva över tid.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Arbetslivskriminella förfaranden bör leda till kännbara sanktioner

Den grundläggande drivkraften bakom arbetslivskriminella förfaranden är ekonomisk. Arbetslivskriminella aktörer har i allmänhet som övergripande upplägg att bedriva en verksamhet av något slag och genom överträdelser av olika författningar och avtal i arbetslivet minska sina kostnader eller öka sina intäkter. Det krävs därför att de sanktioner som följer av överträdelserna är kännbara och avskräckande.

Vid överväganden om åtgärder mot arbetslivskriminalitet behöver givetvis olika intressen vägas mot varandra. Exempelvis behöver det säkerställas att åtgärderna inte innebär orimliga administrativa kostnader för seriösa verksamhetsutövare. Det är givetvis inte önskvärt att sådana åtgärder hindrar seriösa företagare från att starta, organisera och bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Det skulle kunna hämma Sveriges tillväxt och konkurrenskraft.

Den senaste tidens samhällsutveckling där bland annat användandet av bolag som brottsverktyg har kommit alltmer i fokus gör dock enligt delegationens mening att det finns anledning att värdera intresset av att myndigheterna har effektiva verktyg för att komma till rätta med arbetslivskriminalitet högre än vad man tidigare gjort. Om samhället inte lyckas vända utvecklingen drabbas också de seriösa företagen av följderna av en osund konkurrens. Det kan exempelvis vara svårt att som seriöst företag verka på en marknad där vissa företag systematiskt bryter mot gällande bestämmelser.

Mer kännbara sanktioner vid upprepade överträdelser

När det gäller att komma till rätta med arbetslivskriminalitet kan det vara lämpligt att upprepade överträdelser leder till mer kännbara sanktioner än en enstaka överträdelse. De allra flesta verksamhetsutövare vill göra rätt för sig och följa gällande bestämmelser. Även en arbetsgivare som av okunnighet eller slarv bryter mot regelverken bör visserligen få en kännbar sanktion. Den kan verka avskräckande och utgöra ett incitament för att se till att regelverken följs. En faktor som utmärker de aktörer som särskilt riskerar att ägna sig åt arbetslivskriminalitet är att de bryter mot regelverken på ett mer systematiskt sätt och alltså begår upprepade överträdelser. Enligt delegationen kan det därför vara lämpligt att överväga om sanktio-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ner inom området arbetslivskriminalitet bör vara progressiva, det vill säga bli mer kännbara vid upprepade överträdelser.

Sådana progressiva sanktionsavgifter finns inom vissa delar av rättssystemet. Som exempel kan nämnas sanktionsavgifter enligt livsmedelsförordningen (2006:813) och plan- och byggförordningen (2011:338). Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter på nytt inom viss tid (ett år enligt livsmedelsförordningen och två år enligt plan- och byggförordningen) från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som är dubbelt så stor. Det finns generellt ett tak för den förhöjda avgiften, vilket ligger på 100 000 kronor enligt livsmedelsförordningen och 50 prisbasbelopp enligt plan- och byggförordningen.[16]

Indexering av sanktionsavgifter

Det är vanligt att sanktionsavgifter bestäms till ett visst belopp. Exempelvis är sanktionsavgiften för överträdelser av skyldigheterna i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) 20 000 kronor. En sådan ordning leder till att nivån på sanktionsavgifterna inte automatiskt följer med den ekonomiska utvecklingen i samhället, vilket kan få till följd att sanktionsavgifternas avskräckande effekt urholkas över tid. Ofta anges nivåerna på förordningsnivå och de kan därför i och för sig ändras av regeringen relativt enkelt. Det framstår enligt delegationens mening ändå som rimligt att det i större utsträckning än vad som är brukligt i dag övervägs om sanktionsavgifter ska indexeras på något sätt, lämpligen i förhållande till prisbasbeloppet enligt socialförsäkringsbalken. Det finns flera exempel på regleringar där sanktionsavgiften bestäms i förhållande till prisbasbeloppet.[17]

[16] 39 g § livsmedelsförordningen (2006:813) och 9 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338). Se också 1 kap. 3 § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter.
[17] Se t.ex. 26 § arbetstidslagen (1982:673) och 9 kap. plan- och byggförordningen om byggsanktionsavgifter.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Register över sanktionsavgifter

2021 års bidragsbrottsutredning föreslog i sitt slutbetänkande *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) ett gemensamt register över sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Enligt utredningen finns det stora behov hos olika aktörer att få uppgifter rörande beslut om sanktionsavgifter för olika syften. Enligt utredningen utgör tillgången till sådana uppgifter en förutsättning för handläggningen av ärenden hos de beslutande aktörerna och för en uppföljning av hanteringen, vilket i sin tur är en förutsättning för att det administrativa sanktionssystemet ska kunna införas på ett bra sätt.[18]

Delegationen anser att utredningens förslag är intressant och har förutsättningar att förbättra handläggningen av sanktionsavgifter på välfärdssystemens område. Ett register som omfattar även andra sanktionsavgifter inom området arbetslivskriminalitet bör kunna ha betydande fördelar för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Delegationen har dock inte haft utrymme att utreda den frågan närmare.

6.4 Det finns behov av åtgärder mot utnyttjande av arbetskraft

6.4.1 Inledning

En central del av arbetslivskriminaliteten handlar om att arbetsgivare på ett otillbörligt sätt skaffar sig kostnadsmässiga fördelar genom att inte följa arbetsrättsliga regelverk samt genom att tillämpa anställningsvillkor som i en svensk kontext framstår som oacceptabla.[19] Problematiken brukar särskilt kopplas till arbetstagare som är särskilt utsatta på grund av att de har en svag ställning på den svenska arbetsmarknaden och i det svenska samhället i stort. Ofta handlar det om utländska arbetstagare, såväl personer som endast befinner sig i Sverige tillfälligt på uppdrag av utländska arbetsgivare och sådana som har kommit till Sverige för att etablera sig som arbetstagare och kanske på sikt som medborgare här i landet. En

[18] SOU 2023:52, s. 489 f.
[19] Se avsnitt 3.2.6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

närmare beskrivning av riskgrupperna finns i delegationens delbetänkanden.[20]

När frågor kring utnyttjande av arbetskraft som en del av arbetslivskriminella upplägg diskuteras handlar det alltså bland annat om att arbetsgivaren tillämpar anställningsvillkor som innebär otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till seriösa företag. Det kan exempelvis handla om att lönen påtagligt understiger den nivå som i Sverige gäller enligt kollektivavtal för den aktuella branschen eller det aktuella arbetet. I dess allvarligaste form kan utnyttjande av arbetskraft som en del av arbetslivskriminella upplägg också utgöra människohandel eller människoexploatering, där människor rekryteras och tvingas till tvångsarbete eller exploateras genom till exempel vilseledande eller utnyttjande av personers beroendeställning eller skyddslöshet i arbete under uppenbart orimliga villkor.

Att anställningsvillkor håller en så låg nivå att det riskerar leda till osund konkurrens kan bero på olika omständigheter. Det kan bero på att något svenskt kollektivavtal inte gäller därför att arbetsgivaren inte har tecknat något sådant avtal. Det kan bero på att arbetsgivaren visserligen har tecknat ett kollektivavtal men på ett systematiskt sätt bryter mot avtalets villkor, exempelvis om lön och andra ersättningar. En del i ett sådant upplägg kan vara att arbetsgivaren visserligen ger arbetstagaren de villkor som följer av ett kollektivavtal men där arbetstagaren i efterhand betalar tillbaka delar av de ersättningar som tidigare har betalats ut, se avsnitt 3.2.6.

I detta avsnitt redogörs för delegationens ställningstaganden med koppling till den nu beskrivna problematiken kring tillämpningen av arbets- och anställningsvillkor – särskilt när det gäller betalning av lön och andra ersättningar – som del av arbetslivskriminella upplägg. I avsnitt 6.5–6.9 återkommer delegationen med förslag på åtgärder som syftar till att stärka särskilt utländska arbetstagares skydd när det gäller bland annat rätten till lön och andra anställningsvillkor. Frågor kring upphandlande aktörers uppföljning av tillämpningen av vissa arbets- och anställningsvillkor som kontraktsvillkor behandlas i avsnitt 6.14.

[20] Se bl.a. SOU 2023:8, s. 123.

6.4.2 Allmänt om den svenska arbetsmarknadsmodellen

Delegationens bedömning: Det finns skäl att överväga åtgärder som kan stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom en tillämpning av löner och andra anställningsvillkor som ligger under en nivå som i en svensk kontext framstår som acceptabel.

Skälen för delegationens bedömning

Arbetsmarknadsmodellens grundläggande drag i relevanta delar

Ett grundläggande drag i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att villkoren på arbetsmarknaden bestäms av arbetsmarknadens parter inom ramen för ett utvecklat förhandlingssystem. Det finns lagstiftning som syftar till att ge arbetstagarna skydd i olika avseenden, exempelvis i lagen (1982:80) om anställningsskydd, men när det gäller exempelvis vilka villkor om lön som ska gälla för visst arbete är det arbetsmarknadens parter som i princip fritt och utan inblandning från statens sida kommer överens om villkoren.

Det instrument som används av parterna för att reglera villkoren är kollektivavtalet. Ett kollektivavtal binder den avtalsslutande organisationens medlemmar som om de själva hade tecknat avtalet.[21] Andra än de kollektivavtalsslutande parterna och deras medlemmar har inga rättigheter eller skyldigheter grundade direkt på kollektivavtalet, med undantag för utstationerade arbetstagare i en viss situation.[22] Genom vissa arbetsrättsliga principer och regler tillämpas dock i praktiken kollektivavtalsvillkoren också på oorganiserade arbetstagare som utför arbete som arbetsgivarens kollektivavtal är tillämpligt på. Det är därför som kollektivavtalens täckningsgrad – det vill säga andelen arbetstagare som kollektivavtal tillämpas på – är högre än arbetstagarnas organisationsgrad.[23]

Saknas ett tillämpligt kollektivavtal helt hos arbetsgivaren står det enligt svensk rätt parterna i anställningsförhållandet – det vill

[21] Se 26 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen).
[22] Se 21 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen). Om utstationering, se avsnitt 6.4.6.
[23] Se om organisationsgrad respektive kollektivavtalens täckningsgrad exempelvis Kjellberg (2023), s. 6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

säga arbetstagaren och arbetsgivaren – fritt att komma överens om villkoren. Det är i Sverige inte olagligt att tillämpa exempelvis lönevillkor som understiger det som brukar gälla för arbetet enligt kollektivavtal, så länge inte nivån är så låg att det skulle kunna handla om människoexploatering enligt brottsbalken.[24] Ett visst skydd för arbetstagaren när det gäller villkoren finns också genom ogiltighets- och jämkningsreglerna i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen), framför allt 36 § avtalslagen om jämkning av oskäliga avtalsvillkor.

Det finns i Sverige inte någon myndighet som har i uppdrag att utöva tillsyn över löner och andra villkor som typiskt sett regleras i kollektivavtal. Undantaget är villkor som rör arbetstid, där Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet över arbetstidslagens regler i fall där parterna inte har träffat kollektivavtal om avvikelse från lagen.[25] Några svenska myndigheter kan också sägas ha ett visst tillsynsansvar över arbets- och anställningsförhållanden inom ramen för deras respektive generella uppdrag, exempelvis Arbetsmiljöverket när det gäller huvuddelen av arbetsmiljölagens (1977:1160) skyddsregler och Diskrimineringsombudsmannen över att villkoren på arbetsmarknaden inte på ett otillåtet sätt missgynnar någon på ett sätt som strider mot diskrimineringslagen (2008:567).[26] Inom transportområdet har Transportstyrelsen ett visst tillsynsansvar, bland annat när det gäller utstationering av förare.

Det är emellertid uteslutande arbetsmarknadens parter – främst arbetstagarorganisationer – som utövar tillsyn över att arbetsgivare uppfyller sina skyldigheter enligt ett eventuellt kollektivavtal. De verktyg arbetstagarorganisationer har är civilrättsliga, där frågan om ett eventuellt kollektivavtalsbrott har ägt rum ytterst kan prövas inom ramen för en talan om fullgörelse och skadestånd i Arbetsdomstolen.

Hittar en arbetstagarorganisation en arbetsgivare som inte har kollektivavtal bygger modellen på att organisationen framställer krav på ett sådant avtal, ytterst med stöd av stridsåtgärder. Det finns inget i svensk rätt som tvingar någon att teckna kollektivavtal. I Sverige råder avtalsfrihet även på arbetsmarknadsområdet.

---

[24] Se avsnitt 6.4.3.
[25] Se 20 § läst mot 3 § arbetstidslagen.
[26] Se 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160) respektive 6 kap. 2 § tredje stycket diskrimineringslagen (2008:567).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Väsentliga skillnader jämfört med många andra länders system

Också många andra länders arbetsmarknadssystem bygger i grunden på förhandlingssystem där arbetsmarknadens parter förhandlar om villkoren och tecknar kollektivavtal. Som en extra komponent i systemen finns dock i regel en möjlighet för det allmänna att reglera den lägsta nivån på exempelvis lön i lag. Enligt vissa system bestäms en lägsta tillåten nivå på lönen branschvis eller för visst arbete genom politiska beslut, något som brukar kallas för lagstadgade minimilöner. I andra system kan eller ska lagstiftaren fatta beslut om att omvandla kollektivavtal eller enskilda villkor i kollektivavtal till lag. Detta brukar kallas för allmängiltigförklaring av kollektivavtal. System för att allmängiltigförklara kollektivavtalsvillkor finns i exempelvis Finland och Norge.[27]

I system med minimilön i lag eller med mekanismer för att allmängiltigförklara kollektivavtal har alla arbetstagare med stöd av lag en möjlighet att åberopa villkoren i förhållande till sin arbetsgivare. I sådana system finns det också mekanismer för tillsyn och kontroll från det allmännas sida, där arbetsgivare som inte följer lagbestämmelser som ger arbetstagaren rätt till vissa villkor kan åläggas administrativa sanktioner eller till och med straff, se avsnitt 6.4.4.

Arbetsmarknadsmodellen kan behöva stärkas

Det är i Sverige tradition att arbetsmarknadens parter utan inblandning från politiskt håll bestämmer vilka villkor som ska gälla på arbetsmarknaden. En av arbetsmarknadsmodellens styrkor är dess flexibilitet. Parterna bestämmer genom förhandlingar villkoren utifrån de förutsättningar som gäller i respektive bransch och ända ned på företags- eller verksamhetsnivå. Genom kollektivavtal ges också parterna i respektive bransch eller på huvudavtalsnivå möjlighet att bestämma villkoren för relationen parterna emellan, exempelvis när det gäller hur förhandlingar och tvister ska hanteras.

Organisationsgraden på arbetstagarsidan är i Sverige vid en internationell jämförelse hög, även om trenden de senaste åren har varit att färre arbetstagare – särskilt arbetare – går med i en arbetstagarorganisation. En hög organisationsgrad ger arbetsmarknadsmodellen

[27] Se om de finska och norska arbetsmarknadsmodellerna SOU 2023:8, s. 262 f. respektive SOU 2022:36, s. 198 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

legitimitet. Kanske än viktigare från ett arbetslivskriminalitetsperspektiv är den höga täckningsgrad som kollektivavtal har i Sverige. En hög täckningsgrad innebär att det stora flertalet av arbetstagarna i Sverige omfattas av villkor som parterna på arbetsmarknaden har förhandlat fram.

Den generellt sett höga täckningsgraden beror – tillsammans med en hundraprocentig täckningsgrad för de många arbetstagare som arbetar för kommuner, regioner och staten som arbetsgivare – på att många privata arbetsgivare är medlemmar i en svensk arbetsgivarorganisation, exempelvis Byggföretagen eller Transportföretagen. Arbetsgivare som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation – ofta utländska företag som endast tillfälligt verkar i Sverige – tecknar inte sällan själva hängavtal med svenska arbetstagarorganisationer för att arbetstagarnas villkor ska följa det som gäller enligt ett centralt kollektivavtal i den aktuella branschen.[28]

Gäller kollektivavtal och villkoren i kollektivavtalet tillämpas korrekt finns det grund för att utgå från att arbetstagarna har med svenska mått mätt goda villkor och att arbetsgivaren inte på ett otillbörligt sätt konkurrerar med låga arbetskraftskostnader.

Även om kollektivavtalens täckningsgrad i Sverige är hög omfattas en inte obetydlig del av arbetstagarna i den privata sektorn inte av något kollektivavtal. Framför allt har relativt många småföretag i Sverige inte något kollektivavtal, vilket innebär att täckningsgraden i branscher med en hög andel små företag kan vara relativt låg. Omkring 600 000 arbetstagare i Sverige arbetar i företag som inte har något kollektivavtal.[29] Branscher där detta är vanligt kallas ibland för kollektivavtalsmodellens ”vita fläckar”.[30]

Saknas kollektivavtal hos en enskild arbetsgivare behöver det inte betyda att de villkor som tillämpas från arbetstagarens utgångspunkter är sämre än de skulle ha varit om det fanns ett kollektivavtal på plats. Många seriösa företag i Sverige – särskilt mindre företag – har av olika skäl valt att inte ha kollektivavtal, men kan naturligtvis ändå tillämpa löner och andra anställningsvillkor som ligger väl i nivå med kollektivavtal i branschen.

Mer problematisk kan den svenska arbetsmarknadsmodellen te sig när oseriösa aktörer har som upplägg att skaffa sig konkurrens-

[28] Se om hängavtal avsnitt 3.2.6.
[29] Kjellberg (2023), s. 95.
[30] Kjellberg (2023), s. 11.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

fördelar genom att undvika att träffa något kollektivavtal och tillämpa villkor om bland annat lön och andra ersättningar som ligger klart under kollektivavtalsnivån i branschen. Som nämnts ovan är sådana upplägg inte olagliga i Sverige, så länge det inte handlar om så uppenbart orimliga villkor att det kan vara fråga om människoexploatering. Kommer inte något kollektivavtal till stånd finns det i praktiken ingen som utövar tillsyn över villkoren, vare sig från det allmänna eller från någon arbetstagarorganisation.

Att ett kollektivavtal kommer till stånd innebär å andra sidan inte nödvändigtvis någon garanti för att villkoren i avtalet också tillämpas i praktiken. Som har beskrivits bland annat i avsnitt 3.2.6 kan oseriösa arbetsgivare ha som upplägg att teckna kollektivavtal – i regel ett hängavtal till det relevanta centrala avtalet i branschen – för att sedan ändå bryta mot dess villkor. På så sätt kan det på ytan se ut som att företaget är seriöst och konkurrerar med andra företag på lika villkor.

Det finns mot den nu tecknade bakgrunden skäl att diskutera och överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom en tillämpning av löner och andra anställningsvillkor som ligger under en nivå som i en svensk kontext framstår som skälig. Utgångspunkten för en sådan diskussion bör givetvis vara att den svenska arbetsmarknadsmodellen värnas.

Det finns i dag få förespråkare av till exempel allmängiltigförklaring av kollektivavtal i Sverige, ens i särskilda riskbranscher. På ett generellt plan kan konstateras att samtliga aktörer som verkar inom arbetsmarknadsmodellen – inte minst arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer – har en avgörande roll när det gäller att se till att så många som möjligt på den svenska arbetsmarknaden skyddas mot att bli utnyttjade och att seriösa företag skyddas mot otillbörlig konkurrens. I kapitel 4 har delegationen redogjort för ett antal goda exempel på initiativ från arbetsmarknadens parter i detta avseende. I kapitel 7 behandlas frågan om arbetsmarknadens parters roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet framöver. För att den svenska arbetsmarknadsmodellen i dess nuvarande form ska kunna anses fungera tillfredställande krävs att den förmår att hantera de utmaningar kopplade till arbetslivskriminella upplägg som finns i detta avseende. I detta avsnitt i kapitlet gör delegationen ett antal bedömningar och lägger i avsnitt 6.5–6.9 fram förslag på åtgärder som skulle kunna stärka

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids.

6.4.3 Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över

Delegationens bedömning: Det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering bör ses över. Inom ramen för en sådan översyn bör straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering ses över. Det är viktigt att eventuella nya straffbestämmelser är utformade på ett ändamålsenligt sätt.

Skälen för delegationens bedömning

Behov av insatser i arbetet mot arbetskraftsexploatering

Delegationen har i tidigare betänkanden framhållit att ytterligare insatser bör vidtas i arbetet mot arbetskraftsexploatering och att en åtgärd i detta syfte skulle kunna vara att se över det straffrättsliga skyddet mot arbetskraftsexploatering.[31] Antalet fällande domar när det gäller människohandel och människoexploatering är lågt. Det har framförts synpunkter på utformningen av straffbestämmelserna om både människohandel och människoexploatering.[32]

Människohandel

Brottet människohandel regleras i 4 kap. 1 a § brottsbalken. För människohandel döms den som genom ett *otillbörligt medel* (olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ eller ett annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ) vidtar en viss *handling* (rekrytering, transport, överförande, inhysning eller mottagande av en person) i *syfte att exploatera* personen antingen för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär ett nödläge för

[31] SOU 2024:14, s. 195 och SOU 2023:8, s. 291 f.
[32] Se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten (2024a).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

den utsatte. Straffet för människohandel av normalgraden är fängelse i lägst två och högst tio år.

Det har från åklagarhåll framförts att det kan vara svårt att bevisa att det har varit fråga om människohandel i straffrättslig mening, särskilt eftersom det i förhållande till exploateringssyftet krävs så kallat avsiktsuppsåt.[33] Avsiktsuppsåt kan förenklat sägas innebära att det krävs att gärningspersonen vill uppnå en viss effekt med sitt handlande, det vill säga att gärningspersonen utför en medveten, kontrollerad handling för att effekten ska inträffa. Det är åklagaren som har att bevisa att det varit fråga om avsiktsuppsåt. Uppsåtskravet i förhållande till bland annat exploateringsrekvisitet har tidigare varit föremål för analys. Bland annat föreslog 2014 års människohandelsutredning i betänkandet *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* (SOU 2016:70) att det för straffansvar skulle vara tillräckligt att gärningspersonen i förhållande till exploateringssyftet handlat med insikts- eller likgiltighetsuppsåt. Utredningen föreslog därför att straffbestämmelsen om människohandel skulle ändras på så sätt att det skulle vara tillräckligt att det otillbörliga medlet (tvång etc.) skett ”med uppsåt” att exploatera en annan person (i stället för ”i syfte”). Regeringen gjorde dock en annan bedömning, med motiveringen att en sådan ändring skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannaansvar.[34]

Människoexploatering

År 2018 infördes brottet människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken i syfte att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och kriminalisera vissa ageranden där förutsättningarna för människohandel inte är uppfyllda.[35]

För människoexploatering döms den som genom ett *otillbörligt medel* (olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation) *exploaterar* en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Straffet för människoexploatering av normalgraden är fängelse i högst fyra år, alltså lägre än vad som gäller för människohandel. Brottet är subsidiärt i förhållande till brottet människohandel.

[33] Se vidare prop. 2017/18:123 s. 28.
[34] Prop. 2017/18:123 s. 28 f.
[35] Prop. 2017/18:123.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Straffansvar för människoexploatering förutsätter att gärningspersonen har haft uppsåt till de relevanta omständigheterna. Samtliga uppsåtsformer kan bli aktuella, alltså även likgiltighetsuppsåt.

För att det ska vara fråga om människoexploatering krävs att gärningspersonen har exploaterat den utsatte (i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri). Det är således inte, som i människohandelsbestämmelsen, tillräckligt att det varit fråga om ett sådant syfte. Däremot uppställs i människoexploateringsbrottet inte något krav på att exploateringen ska ha skett genom vissa särskilt angivna handlingar.

Det har dock framförts att det är svårt att ställa arbetsgivare till svars även för detta brott. Utredningen om arbetskraftsinvandring anförde att det kan vara svårt att bevisa att arbetsgivaren använt något otillbörligt medel, såsom tvång, vilseledande eller utnyttjande av arbetstagarens situation utan att arbetstagaren samarbetar med de brottsbekämpande myndigheterna. Detta anfördes av utredningen som ett skäl för att införa en ny straffrättslig bestämmelse som gör det möjligt att döma till ansvar enbart utifrån hur arbetstagaren behandlas i arbetet.[36] Svårigheter att styrka ett otillbörligt medel kan därför eventuellt vara en delförklaring till varför få polisanmälningar leder till att åtal väcks. Det framgår dock av en studie rörande de mål där straffrättsligt ansvar prövats för arbetskraftsexploatering mellan 2018 och 2023 att det inte är på grund av svårigheter att styrka ett otillbörligt medel som väckta åtal ogillas. I stället noterade studien tolkningsproblem, bevissvårigheter och felaktig rättstillämpning när det gäller rekvisitet exploatering, bland annat kopplat till det krav på integritetskränkning som anses ligga i det rekvisitet. Vidare bedömdes sällan de förhållanden som hade styrks utgöra arbete under uppenbart orimliga villkor.[37]

[36] SOU 2021:88, s. 253.
[37] Johansson (2024), s. 20 f. och Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 8.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Förslag har lämnats om en ny bestämmelse om exploatering av utländsk arbetskraft

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) föreslås att en ny straffrättslig bestämmelse ska införas i 20 kap. utlänningslagen (2005:716), med innebörden att den som exploaterar en utlänning i arbete under uppenbart orimliga villkor ska kunna dömas för exploatering av utländsk arbetskraft. Till skillnad från bestämmelserna om människohandel och människoexploatering förutsätter straffbarhet enligt förslaget inte att den som begår brottet ska ha använt något otillbörligt medel, såsom tvång eller vilseledande. Bestämmelsen föreslås placeras i utlänningslagen och endast avse exploatering av utlänningar. Straffet föreslås vara fängelse i högst två år, alltså lägre än vad som gäller enligt brotten människohandel och människoexploatering.

Byggmarknadskommissionen uttalade sig positivt om utredningens förslag men hade vissa synpunkter på det. Till att börja med ansåg kommissionen att det vore mer ändamålsenligt att införa en ny bestämmelse om arbetskraftsexploatering i brottsbalken, lämpligen i en ny 4 kap. 1 c §, och att brottet människoexploatering genom dåliga arbets- och anställningsvillkor i 4 kap. 1 b § borde brytas ut och placeras i den nya paragrafen. Det borde enligt kommissionen för straffbarhet inte krävas att personen utsatts för tvång, vilseledande eller utnyttjande av beroendeställning även om den typen av omständigheter borde kunna ha relevans för om brottet ska anses vara grovt eller av normalgraden. Vidare ansåg Byggmarknadskommissionen att det i dag gällande rekvisitet, att villkoren ska vara uppenbart orimliga, bör ersättas med att villkoren är uppenbart oskäliga.[38]

Pågående arbete inom Regeringskansliet

I budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition som bland annat innehåller förslag om att Migrationsverket ska få utökade möjligheter till kontroller av arbetsgivare i samband med ansökningar om arbetstillstånd och om nya straffbestämmelser kopplade till utnyttjande

[38] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 140 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

av utländsk arbetskraft, förslag som har sin grund i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88).[39]

Det finns ett behov av översyn av straffbestämmelserna om arbetskraftsexploatering

Människohandel och människoexploatering tillhör de allvarligaste formerna av arbetslivskriminalitet. Det framstår som tydligt att det finns ett behov av översyn av straffbestämmelserna om arbetskraftsexploatering. Delegationen har i ett remissvar på betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) uttryckt sig positivt till att utredaren har lämnat förslag som kan innebära att fler aktörer som exploaterar arbetstagare lagförs. Eftersom betänkandet bereds inom Regeringskansliet lämnar delegationen inte några författningsförslag när det gäller den straffrättsliga regleringen som kan träffa arbetskraftsexploatering. Delegationen vill ändå lämna följande medskick då det finns flera frågor som bör beaktas i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Det finns skäl som talar emot att införa en ny straffbestämmelse

Till att börja med kan det riktas vissa invändningar mot att över huvud taget införa en ny straffbestämmelse. Det kan anföras skäl för att i stället se över hur befintliga straffbestämmelser om människohandel och människoexploatering kan justeras så att de blir mer effektiva samt vilka övriga åtgärder som behövs för att åstadkomma fler lagföringar, exempelvis mer resurser till de brottsbekämpande myndigheterna och kunskapshöjande åtgärder. Om en ny subsidiär straffbestämmelse införs kan det finnas en risk att den tillämpas även i fall där det hade varit möjligt att utreda och lagföra något av de allvarligare brotten, eftersom människohandel och människoexploatering innebär komplexa och resurskrävande utredningar.

[39] Prop. 2024/25:1 utg.omr. 8 s. 26 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

En eventuell ny straffbestämmelse bör vara subsidiär och gälla all arbetskraft

Om en ny straffbestämmelse om arbetskraftsexploatering införs bör det nya brottet vara subsidiärt i förhållande till människohandel och människoexploatering. Vidare bör brottsofferperspektivet och Sveriges internationella åtaganden på människohandelsområdet beaktas särskilt i den fortsatta beredningen av förslaget.

Vidare finns det enligt delegationens mening mycket som talar för att en eventuell ny straffbestämmelse om exploatering av arbetskraft bör omfatta exploatering av all arbetskraft. Även om utländska arbetstagare ofta är särskilt utsatta exploateras även inhemsk arbetskraft. En sådan straffbestämmelse bör därför placeras i brottsbalken. Det kan framstå som naturligt att placera en sådan bestämmelse i kapitel 4, efter straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering. Det bör dock noteras att kapitel 4 handlar om brott mot frihet och frid. Högsta domstolen har i en dom från 2022 uttalat att vad som är exploatering får bedömas mot bakgrund av straffbestämmelsens syfte, att sanktionera beteenden som utgör angrepp på annans frihet, frid och mänskliga värdighet. För att människoexploatering ska föreligga måste gärningen därför enligt domstolen ha ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning.[40] Det har framförts att detta krav på integritetskränkning har inneburit tolkningsproblem.[41]

Närmare om en översyn av straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering

När det gäller straffbestämmelsen om människoexploatering finns det enligt delegationen anledning att överväga förändringar av bestämmelsen som skulle underlätta att utreda och lagföra sådana brott. Här kan särskilt nämnas ett förslag från Byggmarknadskommissionen om att ersätta det i dag gällande rekvisitet, att villkoren ska vara uppenbart orimliga, med att villkoren är uppenbart oskäliga. Enligt en forskningsstudie finns det tolkningsproblem rörande rekvisitet och domstolarna anser sällan att rekvisitet är uppfyllt.[42] Här

[40] Högsta domstolens dom den 15 februari 2022 i mål nr B 1770-21 (NJA 2022 s. 23).
[41] Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 7, jfr Johansson (2024), s. 9 och 20 f.
[42] Johansson (2024), s. 21 och Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 8.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

finns också skäl att erinra om den danska straffbestämmelsen menneskeudnyttelse (kan översättas till ”människoutnyttjande”) där det i propositionen, till stöd för rättstillämpningen, har tydliggjorts vad som kan anses vara arbete under uppenbart orimliga villkor. Bestämmelsen finns närmare beskriven i ett av delegationens tidigare betänkanden.[43]

Enligt delegationens mening finns det som tidigare nämnts också skäl att se över straffbestämmelsen om människohandel, bland annat i syfte att underlätta för rättsväsendet att utreda och lagföra sådana brott[44]. I det sammanhanget vill delegationen göra medskicket att en förändring av kravet på avsiktsuppsåt skulle kunna vara ett sätt att åstadkomma bättre förutsättningar för lagföring av människohandelsbrottet.

En sådan översyn bör dock genomföras av någon annan än delegationen. Delegationen har, bland annat mot bakgrund av det breda uppdrag delegationen har, begränsade resurser att göra en lika omfattande utredning av människohandelsområdet som skulle kunna göras av en utredning som tillsätts för enbart detta ändamål. Det kan noteras att brottet människohandel även gäller för andra ändamål än tvångsarbete och alltså inte alltid har någon direkt koppling till arbetslivet och vad som kan kallas delegationens kärnområden.

I sammanhanget kan nämnas att det 2024 har antagits ett direktiv om revidering av EU:s människohandelsdirektiv, som ska vara genomfört senast den 15 juli 2026.[45]

Sammanfattning

Sammanfattningsvis lämnar delegationen inte några författningsförslag i fråga om den straffrättsliga regleringen av arbetskraftsexploatering. Det bör tas ett brett grepp om lagregleringen om arbetskraftsexploatering som inkluderar en översyn av straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering. Om nya straffbestämmelser införs är det viktigt att de är utformade på ett ändamålsenligt sätt.

---

[43] SOU 2023:8, s. 260.
[44] Detta har också föreslagits av Jämställdhetsmyndigheten, se Jämställdhetsmyndigheten (2024a).
[45] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Det finns dock skäl för delegationen att analysera om andra, bland annat straffrättsliga, åtgärder bör vidtas för att stärka utsatta arbetstagares ställning. Det kan exempelvis handla om straffrättsliga bestämmelser som tar sikte på att arbetstagare ska få och kunna tillgodogöra sig den lön de har rätt till. Delegationens överväganden i denna del redovisas i det följande.

6.4.4 En reglering om lönestöld enligt norsk modell?

Delegationens bedömning: Det är inte lämpligt att i Sverige införa straffbestämmelser om lönestöld enligt norsk förebild.

Skälen för delegationens bedömning

Kort om den norska regleringen om lönestöld

Ett centralt problem kopplat till arbetslivskriminalitet är att arbetstagare inte i praktiken får de anställningsvillkor, exempelvis om lön och andra ersättningar, som de har rätt till enligt ett kollektivavtal eller anställningsavtal. Arbetsgivaren kan antingen underlåta att betala ut den avtalsenliga lönen eller använda upplägg som går ut på att arbetstagaren visserligen inledningsvis får rätt lön, men vid en senare tidpunkt betalar tillbaka delar av den till arbetsgivaren.

När den här typen av problematik diskuteras i Sverige hänvisas inte sällan till den norska regleringen om något som benämns lønnstyveri, vilket på svenska bör kunna översättas till lönestöld.[46] Bestämmelserna infördes den 1 januari 2022 och återfinns i den norska straffeloven, i kapitel 30 om ”bedrageri, skattesvik og liknende økonomisk kriminalitet”.

Bestämmelserna innebär att det under vissa förutsättningar är straffbart för arbetsgivare att underlåta att betala ut lön, semesterersättning eller annan ersättning som en arbetstagare har rätt till grundat på avtal, föreskrift eller lag. För straffbarhet krävs – fritt översatt – att försummelsen att betala ut lönen har varit otillbörlig och att syftet har varit att skaffa sig eller någon annan en oberättigad vinning.

[46] §§ 395 och 396 straffeloven.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Den som har gjort sig skyldig till lönestöld döms till böter eller fängelse i som mest två år. Är brottet grovt är maximistraffet i stället sex års fängelse. Vid bedömningen av om det handlar om grovt brott ska beaktas om överträdelsen rör betydande värden, har en systematisk eller organiserad prägel eller om den på andra grunder är särskilt kränkande eller samhällsfarlig.

Frågan om det i Sverige bör införas en reglering som hämtar inspiration från den norska regleringen om lönestöld har lyfts i olika sammanhang. Frågan berördes bland annat i Byggmarknadskommissionens slutrapport och i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).[47]

En generell bestämmelse om lönestöld bedöms inte vara lämplig

Enligt den norska regleringen om lönestöld kan det alltså vara straffbart att inte betala ut lön som arbetstagaren har rätt till, oavsett hur själva lönevillkoren är reglerade. Om förpliktelsen att betala en viss nivå på lönen följer av kollektivavtal saknar det betydelse om lönevillkoret finns i ett civilrättsligt bindande kollektivavtal eller om villkoret är allmängiltigförklarat och därför ska tillämpas enligt lag.[48]

Vid en bedömning av lämpligheten i att införa en reglering som tar sin utgångspunkt i den norska ska inledningsvis noteras att de svenska och norska arbetsmarknadsmodellerna skiljer sig åt i väsentliga avseenden. I Norge finns – till skillnad från i Sverige – system med allmängiltigförklaring av kollektivavtal, vilket innebär att det i riskbranscher i regel finns tydliga lönenivåer som alla arbetsgivare i branschen enligt lag är skyldiga att betala.[49] Att inte betala den minsta lön som gäller enligt ett allmängiltigförklarat kollektivavtal är i sig straffbart enligt den norska allmenngøringsloven, med fängelse i straffskalan.[50]

I Norge är det vidare sedan länge straffbart för arbetsgivare eller företrädare för arbetsgivare att inte uppfylla vissa förpliktelser i anställningsförhållandet, exempelvis att inte betala ut övertidsersätt-

[47] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 139 f. och SOU 2023:8, s. 294.
[48] Se om allmängiltigförklaring av kollektivavtal avsnitt 6.4.2.
[49] Angående Norges system med allmängiltigförklaring av kollektivavtal, se SOU 2022:36, s. 198 f.
[50] Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v, se § 15.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ning enligt lag eller att inte betala ut en i och för sig korrekt lön i rätt tid.[51] Det är en väsentlig skillnad mot Sverige, där överträdelser av den typen av villkor uteslutande hanteras i civilrättsliga tvister mellan arbetsmarknadens parter eller parterna i anställningsavtalet.

En svensk reglering om lönestöld motsvarande den norska skulle innebära att det inom ramen för ett straffrättsligt förfarande i vissa fall skulle behöva utredas i detalj vilken lön arbetstagaren har haft rätt till. Det innebär att åklagare när de utreder brott och de allmänna domstolarna när de dömer i mål om lönestöld skulle kunna komma att behöva ägna sig åt att i detalj tolka villkor om lön och andra ersättningar i bland annat kollektivavtal. En sådan ordning skulle inte ligga särskilt väl i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen, där parterna själva har ansvaret att tolka innehållet i kollektivavtalen och där eventuella kollektivavtalstvister ytterst avgörs i Arbetsdomstolen.

En bestämmelse om lönestöld motsvarande den norska skulle inte komma åt fall där lönen enligt ett anställningsavtal är med svenska mått mätt låg, så länge arbetsgivaren betalar lön i enlighet med anställningsavtalet. Den norska regleringen om lönestöld innebär inget skydd i fråga om nivån på lönen. Den tar sikte på den situationen att arbetsgivaren har brustit vid utbetalningen av den lön som arbetstagaren har tjänat in. Metoden som Norge använder för att säkerställa en viss nivå på lönen är allmängiltigförklaring av kollektivavtalsvillkor om minimilön i riskbranscher.

Det är vidare tveksamt om en straffbestämmelse om lönestöld med förebild i den norska skulle vara särskilt effektiv när det gäller förfaranden där arbetstagaren betalar tillbaka lön till arbetsgivaren, se avsnitt 3.2.6 samt nedan avsnitt 6.4.5. Det handlar i sådana fall ofta om ett skenförfarande, där den lön som arbetstagaren faktiskt får behålla kan vara den som han eller hon från början har räknat med och kanske till och med har avtalat om med arbetsgivaren. I sådana fall kan det i förhållande till en reglering om lönestöld vara svårt att fastställa vilken lön arbetstagaren faktiskt har haft rätt till.

Det ska tilläggas att den norska regleringen om lönestöld i en nyligen publicerad studie från Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI) i Finland har konstaterats inte ha varit särskilt effektiv, där särskilt bevissvårigheter av de rättsvårdande myndigheterna har uppgetts

[51] § 19-1 läst mot § 10-6 respektive § 14-15 arbeidsmiljøloven.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ligga bakom att en mycket stor andel av de fall som har utretts har lagts ned utan att leda till åtal. Endast ett av 250 registrerade fall hade när studien genomfördes lett till fällande dom.[52]

Mot den nu tecknade bakgrunden anser delegationen att det inte är lämpligt att lägga fram förslag om en sådan generell straffbestämmelse om lönestöld som finns i norsk rätt. En straffrättslig bestämmelse som blir tillämplig i samtliga fall där arbetsgivaren bryter mot sin civilrättsliga förpliktelse att betala ut lön skulle vara främmande för det svenska rättssystemet.

Däremot kan den norska bestämmelsen utgöra inspiration även för svenskt vidkommande, särskilt när det gäller möjligheten att komma åt företeelser som syftar till att minska arbetskraftskostnaderna genom att på ett otillbörligt sätt kringgå kollektivavtal och svenska regler som trots allt finns när det gäller att säkerställa att arbetsgivare tillämpar en viss nivå på bland annat lön och andra ersättningar (se särskilt avsnitt 6.4.5 om frågan om ett förbud mot återbetalning av lön i vissa fall).

6.4.5 Förbud mot återbetalning av lön i vissa fall?

Delegationens bedömning: Det finns skäl att överväga att införa en reglering med innebörd att den som träffar överenskommelse med en arbetstagare om att lön och andra ersättningar ska betalas tillbaka i efterhand eller att kvittning ska ske mot framtida lön ska dömas till en straffrättslig påföljd, om en återbetalning eller kvittning enligt avtalet skulle innebära en oberättigad vinst för arbetsgivaren. Det bör övervägas om ett avtalsvillkor om sådan återbetalning eller kvittning ska vara ogiltigt och om den som har tagit emot en återbetalning eller kvittat ett belopp enligt avtalet ska vara skyldig att betala tillbaka beloppet till arbetstagaren.

[52] HEUNI (2024), s. 92.

Skälen för delegationens bedömning

Bakgrund

Ett upplägg som har berörts bland annat i delegationens delbetänkanden och i inledningen till detta kapitel är att arbetstagare i efterhand betalar tillbaka delar av en tidigare utbetald ersättning till arbetsgivaren.[53] Upplägget kan ha inslag av hot och andra påtryckningsmedel från arbetsgivarens sida men det kan också från början mellan arbetsgivaren och arbetstagaren ha träffats en överenskommelse om att en viss del av en utbetald lön ska återbetalas efter en viss tid eller att avdrag motsvarande en del av en tidigare utbetald lön dras av vid en senare löneutbetalning.

Upplägget innebär att arbetsgivaren på ytan ser ut att följa lagar och avtal, medan verkligheten är en annan. Det kan syfta till att vilseleda Migrationsverket i fall där det krävs arbetstillstånd och därmed en viss nivå på lönen för arbetstagaren, se vidare avsnitt 6.5 och 6.6. Det kan syfta till att vilseleda arbetstagarorganisationer i fall där arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal som ger arbetstagaren rätt till en viss nivå på lönen och andra ersättningar. Det kan syfta till att vilseleda upphandlande myndigheter i fall där det finns kontraktsvillkor om att en viss nivå på lön ska tillämpas när den upphandlade tjänsten utförs, se nedan avsnitt 6.14.

Förfaranden där arbetstagare i efterhand återför en utbetald lön till arbetsgivaren kan vidare vara en del i upplägg som utgör människoexploatering. I sådana fall betalar arbetsgivaren en lön som verkar rimlig, men genom att arbetstagaren sedermera återför lön till arbetsgivaren kan arbetet i praktiken utföras till villkor som är uppenbart orimliga. Eftersom återföringen av lön sker dolt för de rättsvårdande myndigheterna undviker arbetsgivaren att ställas till svars för brottet människoexploatering.

Det kan finnas ett behov av lagstiftning

Det finns skäl att se mycket allvarligt på förfaranden där arbetstagare inte får behålla den lön som har betalats ut till dem i syfte att vilseleda olika relevanta aktörer. Sådana förfaranden är på ett systematiskt och utstuderat sätt ägnade att lura de myndigheter och organisa-

[53] Se SOU 2024:14, s. 198 med hänvisningar.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tioner som har till uppgift att övervaka och kontrollera att villkor och regler kring arbets- och anställningsvillkor i Sverige efterlevs. Det gäller enligt delegationens uppfattning oavsett om arbetstagaren själv medverkar i upplägget eller om återbetalningen eller en senare kvittning av lön sker ofrivilligt och kanske med hot om våld eller repressalier från arbetsgivarens sida.

Som bland andra Byggmarknadskommissionen konstaterade i sin slutrapport finns det redan i dag flera straffrättsliga regler i svensk rätt som bör vara tillämpliga i många av de situationer där lön återförs till arbetsgivaren på ett otillbörligt sätt, det vill säga i fall där det inte handlar om legitima krav från arbetsgivarens sida och fall där det inte är tillåtet med kvittning av lön.[54] Exempelvis skulle vissa bestämmelser som rör tillgreppsbrott i 8 kap. brottsbalken kunna aktualiseras om arbetsgivaren tar tillbaka en del av en tidigare utbetald lön på ett sätt som leder till skada för arbetstagaren, bland annat stöld enligt 8 kap. 1 § brottsbalken eller – om det förekommer våld eller hot om våld som ett led i tillgreppet – rån enligt 8 kap. 5 § brottsbalken. Också exempelvis vissa bestämmelser i brottsbalkens 9 kap. om bedrägeri och utpressning bör kunna bli tillämpliga i fall där arbetsgivaren utan rättslig grund kräver tillbaka lön.

Kvar som oreglerade torde mot den bakgrunden egentligen endast vara förfaranden där återföringen av lön till arbetsgivaren sker enligt en överenskommelse med arbetstagaren, det vill säga där arbetstagaren själv medverkar i upplägget. Anledningen till det kan vara att arbetstagaren kanske själv är nöjd med den lön som blir kvar eller att det är viktigare för arbetstagaren att han eller hon får ett arbetstillstånd i Sverige än att de arbets- och anställningsvillkor som varit en förutsättning för ett sådant tillstånd tillämpas i praktiken. Att arbetstagaren medverkar i upplägget kan givetvis också bero på att han eller hon har en svag ställning i förhållande till arbetsgivaren och därför kanske känner en viss press, utan att det handlar om ett beteende från arbetsgivarens sida som kan angripas med stöd av brottsbalkens bestämmelser.

Skulle en arbetstagare av någon anledning själv vilja angripa ett avtal om återbetalning av lön i nu relevanta situationer kan han eller hon åberopa avtalslagens ogiltighets- eller jämkningsregler. Har arbetstagaren vid avtalets ingående blivit utsatt för tvång, hot eller

[54] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 144.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

vilseledande skulle avtalet kunna ogiltigförklaras på den grunden.[55] Själva innehållet i avtalet skulle kunna jämkas eller ogiltigförklaras som oskäligt med stöd av 36 § avtalslagen.

Däremot saknar det allmänna i dag möjlighet att gripa in i situationer där arbetsgivaren och arbetstagaren har träffat avtal om återbetalning av lön och där syftet är att kringgå gällande regelverk och avtal.

Ett sätt att ge det allmänna en möjlighet att agera i dessa fall skulle vara att göra det straffbart att träffa överenskommelser om återföring av lön som inte har sin bakgrund i legitima och befogade krav från arbetsgivarens sida. Det är ovanligt men inte utan motsvarighet i svensk rätt att ett ingående av avtal mellan två rättssubjekt straffbeläggs. På bostadshyresmarknaden är det exempelvis straffbelagt att begära, träffa avtal om eller ta emot en särskild ersättning för att upplåta en bostadslägenhet eller för att överlåta hyresrätten till en sådan lägenhet, se 12 kap. 65 § jordabalken. Ett avtalsvillkor om särskild ersättning är ogiltigt och den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon har tagit emot. Också den som lämnar en särskild ersättning för att hyra eller förvärva hyresrätten till en bostadslägenhet kan straffas, se 12 kap. 65 b § jordabalken.

Det är vidare straffbart att skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, det vill säga att köpa en sexuell tjänst, se 6 kap. 11 § brottsbalken. I det fallet är det alltså endast den ena parten i avtalet som kan straffas.

Frågan är dock vilken betydelse ett förbud i nu aktuella fall skulle få i praktiken. Förbudet skulle rikta sig mot parter som vill träffa ett avtal. Antalet fall där det över huvud taget kommer fram att det finns ett otillbörligt avtal om återbetalning kan förväntas bli få, eftersom det i praktiken normalt förutsätter att någon av parterna blottlägger att avtalet finns. En lagstiftning skulle sannolikt kunna få mer av ett signalvärde än någon påtaglig praktisk betydelse.

Enligt delegationens uppfattning är dock problemet med återbetalning och kvittning av lön och andra ersättningar i vad som kan kallas otillbörliga syften ett så allvarligt problem kopplat till arbetslivskriminalitet att det finns skäl att överväga en reglering som innebär att det allmänna kan ingripa mot vissa avtal om sådan återföring av lön till arbetsgivaren. Genom ett särskilt förbud mot förfaranden

[55] Se 28 och 30 §§ avtalslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

av detta slag skulle tydliggöras hur allvarligt det allmänna ser på denna typ av upplägg och ett förbud skulle kunna få en viss preventiv effekt mot att uppläggen används.

Delegationen har inte haft utrymme att fullt ut utreda frågan

Delegationen har inte haft utrymme att göra sådana överväganden som krävs för att kunna lägga fram genomarbetade förslag på sådana åtgärder som diskuteras ovan. De frågor som diskuteras rör det straffrättsliga området, vilket ställer särskilda krav på analys och motivering utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Frågorna har också i övrigt en komplex inramning. Det behöver exempelvis analyseras hur ett straffrättsligt sanktionerat förbud mot överenskommelser om otillbörlig återföring av lön från arbetstagaren till arbetsgivaren förhåller sig till bestämmelserna i lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt (kvittningslagen). Ytterligare och fördjupade överväganden än de delegationen har haft utrymme för behöver vidare göras såväl när det gäller behovet av en reglering som vilket genomslag en reglering på området kan förväntas få i praktiken.

Delegationen lägger mot den bakgrunden inte fram några förslag på området, men anser att det kan finnas skäl för lagstiftaren att närmare överväga frågan om det bör införas ett förbud mot förfaranden där arbetstagare på ett otillbörligt sätt betalar tillbaka en tidigare utbetald lön till arbetsgivaren. I det följande redogörs för några hållpunkter för hur en reglering enligt delegationens uppfattning skulle kunna utformas.

Hur en reglering skulle kunna utformas

Som har konstaterats ovan bör en reglering ta sikte på upplägg som arbetstagaren själv är delaktig i men som innebär att arbetsgivaren på ett för det allmänna oacceptabelt sätt berikar sig på arbetstagarens bekostnad. En reglering bör enligt delegationens uppfattning vara av straffrättslig natur och kriminalisera förfaranden där en arbetsgivare har som upplägg att vilseleda staten och arbetstagarorganisationer genom att med en arbetstagare komma överens om att en del av en utbetald lön åter kommer arbetsgivaren till godo. Det bör sakna betydelse om överenskommelsen innebär att ett visst

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

belopp ska betalas tillbaka i form av exempelvis kontanter eller om det ska ske en kvittning av beloppet vid en framtida utbetalning av lön till arbetstagaren.

Skäl talar för att en reglering om ett straffrättsligt sanktionerat förbud mot vissa avtal om återbetalning eller kvittning av lön bör tas in i en helt ny lag, bland annat eftersom det vid sidan av själva förbudsregeln bör finnas andra regler, exempelvis om överenskommelsens giltighet. Det är svårt att hitta en systematiskt sett lämplig placering av en ny lagreglering i befintlig lagstiftning, exempelvis i brottsbalken. Det behöver också noggrant analyseras hur en sådan reglering förhåller sig till annan straffrätt och krav på rättssäkerhet.

En reglering bör träffa bara sådana fall där en överenskommelse om återbetalning eller kvittning framstår som otillbörlig, genom att den ger sken av att en viss lön betalas ut medan verkligheten är en annan. En arbetsgivare kan ha fullt legitima skäl för att kräva tillbaka en viss del av en tidigare utbetald lön, exempelvis om det på grund av ett löneadministrativt misstag har betalats ut en för stor summa till arbetstagaren. Har arbetsgivaren en fordran mot arbetstagaren finns i kvittningslagen särskilda regler för hur kvittning av fordran får ske mot framtida lön.

Som avgränsning av det straffbara området skulle kunna gälla att överenskommelser om återbetalning eller kvittning av lön ska vara straffbara i fall där återbetalningen eller kvittningen enligt avtalet skulle innebära en oberättigad vinst för arbetsgivaren. Här skulle alltså inspiration kunna hämtas från den norska regleringen om lönestöld där ett liknande rekvisit gäller för att en bristande löneutbetalning ska vara straffbar, se avsnitt 6.4.4. I förarbetena till de norska bestämmelserna anges att frihet från straff vid utebliven löneutbetalning bör förutsätta att konkreta omständigheter talar för att arbetsgivaren inte har haft något syfte att berika sig själv på arbetstagarens bekostnad och att motivet bakom den bristande löneutbetalningen vid en samlad bedömning framstår som hederlig.[56]

Det bör vara arbetsgivaren som ska kunna straffas enligt bestämmelsen, inte arbetstagaren. Även om arbetstagaren har accepterat villkoren i ett avtal om återbetalning kan han eller hon ha gjort det under viss press eller på grund av att han eller hon har en svag ställning i förhållande till arbetsgivaren. Omständigheterna kan mycket

[56] Prop. 153 L (2020 – 2021) Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet) s. 25.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

väl vara sådana att arbetstagaren i och för sig skulle kunna angripa avtalets giltighet med stöd av avtalslagen, men av olika anledningar har avstått från att göra det.

Det bör uttryckligen regleras att villkoren i ett avtal som det för arbetsgivare är straffbart att ingå med arbetstagaren är ogiltiga, enligt förebild i den ovan berörda bestämmelsen i jordabalken om avtal om att mot ersättning bland annat ge någon ett hyresrättsavtal. Precis som i den lagen bör det också finnas regler om att belopp som med stöd av avtalet har återgått till arbetsgivaren i form av återbetalning eller kvittning ska betalas tillbaka till arbetstagaren.

I straffskalan bör finnas böter men också fängelse, förslagsvis i högst ett år.

6.4.6 Frågor kopplade till utstationerade arbetstagares villkor

Delegationens bedömning: Det kan finnas anledning att på olika sätt stärka skyddet för utstationerade arbetstagares villkor. Områden som har diskuterats gäller skadeståndsnivån vid kollektivavtalsbrott vid utstationering och en stärkt rätt till villkor i kollektivavtal. Det har dock inte funnits skäl eller utrymme att inom ramen för detta betänkande lägga fram förslag om ändringar i regleringen som omgärdar villkoren för utstationerade arbetstagare.

Skälen för delegationens bedömning

Inledning

Det EU-rättsliga regelverket kring vilka arbets- och anställningsvillkor som ska tillämpas vid så kallad utstationering av arbetstagare har genom åren orsakat diskussioner och debatt både i Sverige och på EU-nivå. Vad utstationering är berörs i avsnitt 3.2.5. Lite förenklat menas med utstationering att ett tjänsteföretag som är etablerat i ett land sänder arbetstagare till ett annat land för att arbeta inom ramen för företagets tjänsteutövning där. Som exempel kan nämnas att ett polskt byggföretag sänder sina polska arbetstagare för att arbeta på en svensk byggarbetsplats där företaget har uppdrag som entreprenör.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

EU:s utstationeringsdirektiv[57] syftar till att det ska vara förutsebart för tjänsteutövare som utnyttjar den fria rörligheten för tjänster inom EU vilka villkor och därmed vilka kostnader för arbetskraften som är förenade med att utföra en tjänst i en viss medlemsstat. Det syftar samtidigt till att tjänsteföretag på den gemensamma tjänstemarknaden inte tillåts konkurrera genom att tillämpa arbets- och anställningsvillkor på vissa områden – bland annat om lön – som i värdlandet för utstationeringen framstår som otillbörligt låga. Därigenom motverkas så kallad social dumpning, med vilket i detta sammanhang menas att villkoren i ett medlemsland pressas nedåt på grund av den konkurrens företag i landet utsätts för av tjänsteföretag från länder med lägre arbetskraftskostnader.

De krav som utstationeringsdirektivet ställer på medlemsstaterna är – förenklat – att se till att utstationerande företag vid en utstationering tillämpar värdlandets villkor på ett antal uppräknade områden, som lön och vissa ersättningar, minsta antalet semesterdagar, längsta arbetstid och kortaste vilotid. Villkorstyperna som omfattas av direktivet brukar kallas ”den hårda kärnan”.[58]

Vissa av villkorstyperna i utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” regleras i Sverige uteslutande i kollektivavtal, exempelvis villkor om lön och andra ersättningar. Det svenska genomförandet av direktivet bygger därför på att svenska arbetstagarorganisationer ska teckna kollektivavtal med den utländska tjänsteutövare som utstationerar arbetstagare här för att på det sättet se till att en ”svensk” nivå på villkoren tillämpas. Ytterst har arbetstagarorganisationerna rätt att vidta stridsåtgärder för att få till stånd sådana kollektivavtal, dock med vissa begränsningar i fråga om vilka villkor som får genomdrivas.[59] Bara villkor som omfattas av utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” får genomdrivas med stöd av stridsåtgärder. Den delen av utstationeringslagstiftningen brukar kallas för lex Laval. Begränsningen enligt lex Laval gäller dock bara när stridsåtgärderna vidtas mot ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat EES-land eller i Schweiz.

Sedan utstationeringsdirektivet antogs i slutet av 1990-talet har flera ändringar i regelverket skett. År 2014 antogs ett tillämpnings-

[57] Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.
[58] Artikel 3.1.
[59] Se särskilt 15, 16 och 19 §§ lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

direktiv[60] och 2020 antogs ett ändringsdirektiv till utstationeringsdirektivet.[61] Genom ändringarna har bland annat de villkorstyper som omfattas av direktivet vidgats och exempelvis begreppet ”minimilön” har ersatts med begreppet ”lön”, något som bland andra den dåvarande svenska regeringen hade förordat i förhandlingarna. Vid långvarig utstationering, i regel utstationering som har pågått i mer än två år, ska en större del av värdlandets villkor tillämpas på den utstationerade arbetstagaren.

Utstationerade arbetstagare brukar lyftas fram som en grupp som riskerar att utsättas för exploatering, eftersom de i regel har en svag förankring i det svenska samhället och bara tillfälligt ska vistas och arbeta här. Problematiken är i princip densamma som allmänt gäller när utsatta grupper utför arbete för oseriösa företag, exempelvis att det systematiskt bryts mot ingångna kollektivavtal och andra regelverk.

Den problematik som numera särskilt brukar lyftas fram runt utstationeringsregelverket handlar om att det inte på ett korrekt sätt sker anmälningar till det så kallade utstationeringsregistret, se avsnitt 3.2.5. Frågor med anknytning till denna fråga behandlas i avsnitt 6.10. I olika sammanhang har dock även frågor kring hur man skulle kunna stärka skyddet för utstationerade arbetstagares villkor lyfts fram. I detta avsnitt redogörs för och diskuteras några av dessa frågor.

Skadeståndsnivån vid kollektivavtalsbrott vid utstationering

I avsnitt 6.5.4 behandlas frågan om det bör göras ändringar i regleringen kring skadestånd i fall där en arbetsgivare inte tillämpar sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstagarens arbetstillstånd.

En annan fråga som har lyfts inom ramen för delegationens arbete är om skadeståndsnivåerna vid brott mot kollektivavtal generellt sett är för låga för att verka preventivt mot vissa arbetslivskriminella

[60] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).
[61] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

upplägg. Frågan har också uppmärksammats av Byggmarknadskommissionen, som i sin slutrapport pekade på att oseriösa utländska företag som mer eller mindre tillfälligt verkar i Sverige kan ha som upplägg att teckna hängavtal med en svensk arbetstagarorganisation men utan avsikt att i praktiken tillämpa kollektivavtalet på ett korrekt sätt.[62] Om kollektivavtalsbrottet över huvud taget upptäcks är det verktyg som arbetstagarorganisationen har att ytterst väcka talan i Arbetsdomstolen med krav på fullgörelse och skadestånd. I fall där kollektivavtalsbrottet rör tillämpningen av kollektivavtalet på andra än organisationens medlemmar – vilket ofta är fallet när det handlar om företag och arbetstagare som bara tillfälligt befinner sig i Sverige – innebär enligt Byggmarknadskommissionen bland annat Arbetsdomstolens rättspraxis kring storleken på skadestånd att företaget kan vinna på att tillämpa kollektivavtalet felaktigt även om kollektivavtalsbrottet upptäcks och skadestånd döms ut.

Byggmarknadskommissionen pekade särskilt på problematiken i förhållande till situationer där utländska företag utstationerar arbetstagare i Sverige, eftersom utstationerade arbetstagare mer sällan än arbetstagare som mer stadigvarande befinner sig i Sverige går med i en svensk arbetstagarorganisation. Problematiken kring att företag i bland annat byggbranschen kan ha som upplägg att teckna kollektivavtal med en arbetstagarorganisation utan intention att sedan följa avtalets villkor berörs bland annat i avsnitt 3.2.6.

Byggmarknadskommissionen ansåg mot bakgrund av sin problembeskrivning att det bör införas en särskild bestämmelse i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) med innebörd att det allmänna skadeståndet vid brott mot kollektivavtal som reglerar utstationerade arbetstagares lön alltid ska bestämmas med utgångspunkt i den vinst som arbetsgivaren har gjort genom avtalsbrottet. På så sätt skulle de ekonomiska riskerna vid överträdelser av bland annat lönevillkoren i kollektivavtal kunna bli tillräckligt stora för att verka avhållande när det gäller upplägg av det nu aktuella slaget.

Den nu beskrivna problembilden har sin bakgrund i att den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på att arbetstagare blir medlemmar i en arbetstagarorganisation och därmed själva omfattas av ett eventuellt kollektivavtal som arbetstagarorganisationen har med arbetsgivaren. Bestämmelserna i lagen (1976:580) om medbestämmande i

[62] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 126 f. Om hängavtal, se kap. 3.2.6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

arbetslivet (medbestämmandelagen) kring kollektivavtalets rättsverkan innebär att bara medlemmarna i en avtalsslutande organisation i egenskap av part i avtalet kan åberopa rättigheter direkt grundade på kollektivavtalet.

Arbetsgivare är dock i förhållande till den avtalsslutande arbetstagarorganisationen normalt skyldiga att tillämpa kollektivavtalsvillkoren även på arbetstagare som inte är medlemmar i organisationen, men som arbetar inom kollektivavtalets tillämpningsområde. Gör arbetsgivaren inte det innebär det normalt ett brott mot det som i domstolspraxis kallas en ”tyst klausul” i kollektivavtalet och arbetsgivaren kan bli skyldig att betala skadestånd för kollektivavtalsbrott enligt medbestämmandelagens skadeståndsregler. Det är i sådana fall så kallat allmänt skadestånd som aktualiseras, det vill säga ersättning för skada av annan än rent ekonomisk betydelse.[63] Om kollektivavtalsbrottet hade rört tillämpningen av villkoren på arbetstagarorganisationens medlemmar hade ett allmänt skadestånd aktualiserats även i förhållande till var och en av dessa, eftersom de själva genom medlemskapet i arbetstagarorganisationen är part i avtalet.

I utstationeringslagen finns en särskild skadeståndsbestämmelse för det fall arbetsgivarens avtalsbrott rör ett kollektivavtal som har tillkommit efter varsel om eller vidtagna stridsåtgärder.[64]

Det kan säkerligen uppstå situationer där ett företag som genom en dom har konstaterats bryta mot ett kollektivavtal visar sig ha vunnit ekonomiskt på kollektivavtalsbrottet trots ett utdömt skadestånd. Redan enligt gällande rättspraxis är emellertid en utgångspunkt vid bedömningen av skadeståndets storlek att skadeståndet som sanktion effektivt ska verka avhållande mot brott mot lag och avtal. I en relativt nyligen meddelad dom från Arbetsdomstolen – som för övrigt handlade just om tillämpningen av kollektivavtalsvillkor på utstationerade arbetstagare – uttalade domstolen följande.[65]

> En viktig princip har angetts vara att det inte i något fall ska te sig lönsamt för en arbetsgivare att sätta arbetstagarnas rätt åt sidan från vad lag och avtal innehåller (se bl.a. prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 302). I enlighet med detta synsätt har Arbetsdomstolen i några fall dömt ut allmänt skadestånd med ett belopp beräknat på den vinst som arbetsgivaren beräknats ha gjort genom en oriktig tillämpning av regler om

[63] Se 55 § medbestämmandelagen och avsnitt 6.5.4.
[64] Se 48 § utstationeringslagen.
[65] AD 2021 nr 43.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

övertidsersättning (se AD 2018 nr 78 med däri gjorda hänvisningar). Av domstolens praxis framgår emellertid att skadeståndsbedömningen även i situationer där det är visat att arbetsgivaren gjort en förtjänst genom en oriktig lag- eller avtalstillämpning, på sedvanligt sätt måste ske efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i målet (se AD 1978 nr 78 med däri gjorda hänvisningar).

Det är alltså redan i dag en utgångspunkt vid bedömningen av storleken på det allmänna skadestånd som ska betalas av arbetsgivaren vid ett kollektivavtalsbrott att arbetsgivaren inte ska tillåtas tjäna på att medvetet bryta mot kollektivavtal. Även om det – som Byggmarknadskommissionen har pekat på – kan finnas enskilda fall där skadeståndets storlek skulle kunna hävdas ha bestämts till ett för lågt belopp saknas enligt delegationen skäl att i detta sammanhang lägga fram förslag på området.

Det ska också noteras att frågan om skadeståndsnivåerna i nu aktuella fall bör kunna uppstå även i fall där det inte handlar om utstationering av arbetstagare, det vill säga i fall där utstationeringslagen inte är tillämplig. Om det utifrån en djupare analys skulle bedömas finnas ett behov av att förändra regleringen kring hur storleken på allmänna skadestånd vid kollektivavtalsbrott bestäms bör frågan alltså kunna behöva angripas från ett bredare perspektiv än genom att överväga ändringar bara i utstationeringslagen, något som delegationen inte har haft utrymme för med hänsyn till den tid och de resurser som har stått till förfogande.

En stärkt rätt till villkor i kollektivavtal?

Som en del av den tidigare berörda reglering som kallas lex Laval gäller att svenska arbetstagarorganisationer är skyldiga att till Arbetsmiljöverket ge in kollektivavtalsvillkor som organisationen har bedömt vara sådana som får krävas med stöd av stridsåtgärder mot utstationerande företag i syfte att reglera villkoren för utstationerade arbetstagare.[66] På så sätt ska det bli förutsebart för tjänsteföretag inom EES och i Schweiz vilka villkor och därmed vilka kostnader för arbetskraften som kan aktualiseras vid en tjänsteutövning i Sverige. Villkor som ges in till Arbetsmiljöverket med stöd av utstationeringsregleringen kallas ibland för utstationeringskollektivavtal.

[66] 25 § utstationeringslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

När väl ett kollektivavtal tecknas – med eller utan stöd av stridsåtgärder – kan de utstationerade arbetstagarna ha en på visst sätt starkare rätt till kollektivavtalsvillkoren än vad som annars gäller enligt svensk arbetsrätt, se avsnitt 6.5.4. Utstationerade arbetstagare har nämligen själva en individuell rätt till villkoren i ett kollektivavtal som reglerar deras villkor utan att själva vara med i den svenska arbetstagarorganisation som har tecknat avtalet med arbetsgivaren.[67] Rätten gäller dock bara sådana villkor i avtalet som arbetstagarorganisationen har eller skulle ha haft rätt att kräva med stöd av stridsåtgärder, det vill säga villkor som kan härledas till utstationeringsdirektivets ”hårda kärna” och som alltså ska finnas i sådana utstationeringskollektivavtal som ges in till Arbetsmiljöverket.

Tecknas inget kollektivavtal med en utstationerande arbetsgivare har emellertid utstationerade arbetstagare inte någon bättre rätt till vissa arbets- och anställningsvillkor än andra arbetstagare i Sverige som arbetar för arbetsgivare som saknar kollektivavtal. Det förtjänar att understrykas att utstationeringslagen – som genomför utstationeringsdirektivet i Sverige – inte ger utstationerade arbetstagare någon rätt till en viss lön i Sverige. Som den svenska arbetsmarknadsmodellen fungerar krävs även vid utstationering att det kommer till stånd ett kollektivavtal för att arbetsgivaren ska vara skyldig att tillämpa en lön och villkor om andra ersättningar på en ”svensk” nivå på de utstationerade arbetstagarna.

Det har i några sammanhang – bland annat i Byggmarknadskommissionens slutrapport – diskuterats huruvida utstationerade arbetstagare alltid enligt lag bör kunna åberopa sådana arbets- och anställningsvillkor som svenska fackliga organisationer har gett in till Arbetsmiljöverket, det vill säga villkoren i ett utstationeringskollektivavtal. Kartläggningar som Byggmarknadskommissionen låtit utföra hade visat på brister när det gäller nivån på de löner som betalas av utländska företag när de verkar i Sverige.[68] Problematiken hade konstaterats finnas både när ett kollektivavtal i och för sig gäller och när det helt saknas ett sådant kollektivavtal.

Just för utstationerade arbetstagare finns alltså ett system som innebär att arbetstagarorganisationerna ska ha gjort en bedömning av vilka villkor som är relevanta i fall där en utstationerande arbetsgivare inte frivilligt tecknar ett kollektivavtal med andra villkor, exem-

[67] 21 § utstationeringslagen.
[68] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 35 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

pelvis ett hängavtal till det aktuella branschavtalet. I det så kallade utstationeringskollektivavtal som ska finnas hos Arbetsmiljöverket finns vad som kan sägas vara den lägsta nivå på villkoren som tjänsteföretag inom EES och i Schweiz kan räkna med att behöva tillämpa på sina arbetstagare under en utstationering i Sverige. Den nivån skulle enligt delegationens uppfattning i och för sig kunna vara lämplig att utgå från som ett skydd som utstationerade arbetstagare alltid skulle kunna åberopa, exempelvis i en lönetvist med sin arbetsgivare.

Det skulle kunna hävdas att det från de utstationerade arbetstagarnas utgångspunkter kan te sig slumpartat i vilken utsträckning de ges rätt att åberopa svenska kollektivavtalsvillkor. Tecknas ett kollektivavtal kan arbetstagaren åberopa villkor motsvarande de som ska finnas i ett relevant utstationeringskollektivavtal, utan att behöva ansluta sig till den svenska arbetstagarorganisationen. Tecknas inte något kollektivavtal alls saknas i princip en lägsta nivå för villkoren under utstationeringen.

Att genom lag ge arbetstagare rätt till vissa kollektivavtalsvillkor utan att det har träffats ett kollektivavtal mellan arbetsgivaren och en svensk arbetstagarorganisation skulle dock i praktiken innebära att villkoren allmängiltigförklaras, låt vara bara för utstationerade arbetstagare och bara i fråga om villkor som utstationerade arbetstagare redan enligt dagens regler i vissa fall har en möjlighet att åberopa utan att själva vara medlemmar i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen.

Konsekvenserna för den svenska arbetsmarknadsmodellen av en sådan systematiskt sett avvikande reglering är svårbedömda. Delegationen bedömer att det för närvarande inte finns anledning att närmare analysera frågan och göra överväganden kring om det bör införas en stärkt rätt till kollektivavtalsvillkor för utstationerade arbetstagare och hur regleringen i så fall bör utformas. Här vill dock delegationen – liksom Byggmarknadskommissionen i fråga om byggbranschen – understryka vikten av att arbetsmarknadens parter fortsatt arbetar för att arbetsmarknadsmodellen når fram till så många utstationerade arbetstagare som möjligt, både genom att se till att kollektivavtal sluts med utstationerande arbetsgivare och genom att värva medlemmar också bland arbetstagare som endast tillfälligt arbetar i Sverige.

Det kan i sammanhanget också nämnas att frågan har diskuterats på ett särskilt sätt när det gäller transportbranschen. Det finns sär-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

skilda svårigheter för myndigheter och andra aktörer att kontrollera transportbranschen. Transporttjänsterna utförs av en rörlig arbetskraft som delvis är gränsöverskridande. Som berörs i avsnitt 4.4.1 har det från Svenska Transportarbetareförbundet på senare tid framförts att man inte stänger några dörrar och att man analyserar frågan om ett system med allmängiltiga kollektivavtal bör införas i Sverige. I samma avsnitt har också nämnts att Danmark – som har en arbetsmarknadsmodell som i flera avseenden liknar den svenska – har infört bestämmelser om minst vilken lön ett utländskt företag som utför vissa typer av cabotagetransporter ska betala arbetstagare.

Utstationering och kringgående av systemet med arbetstillstånd

I avsnitt 4.2.3 berörs en problematik kring utstationering av arbetstagare som främst har bedömts gälla byggbranschen. Enligt 5 kap. 2 § 4 utlänningsförordningen (2006:97) gäller inte något krav på arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare som tillfälligt ska arbeta i en svensk entreprenad för en arbetsgivare som är etablerad inom EES eller i Schweiz. En förutsättning för att undantaget ska gälla är att tredjelandsmedborgaren är bosatt och har rätt att arbeta och vistas i det andra landet.

Det handlar alltså i praktiken om fall där ett tjänsteföretag som är etablerat i ett annat land inom EES eller i Schweiz utstationerar arbetstagare i Sverige för att arbeta i en entreprenad. Det problem som har lyfts fram bland annat inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet är att undantaget från kravet på arbetstillstånd används utan att förutsättningarna för det egentligen är uppfyllda, något som primärt är ett problem i förhållande till utlänningslagstiftningen. Det förekommer att tredjelandsmedborgare utstationeras till Sverige direkt från tredje land och utan att uppfylla de förutsättningar som gäller i fråga om bosättning samt arbets- och uppehållstillstånd i det utstationerande företagets etableringsland.

Arbetstagare som utsänds direkt från tredje land har arbetsvillkor som oftast inte uppfyller svenska krav. De har en svag ställning och riskerar därför att utnyttjas på arbetsmarknaden.[69]

[69] Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 24.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Undantaget från kravet på arbetstillstånd i dessa fall har sin bakgrund i den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad. Tanken är att ett tjänsteföretag som i sitt etableringsland som arbetstagare har tredjelandsmedborgare som är bosatta i landet och har erforderliga tillstånd för att arbeta där också ska kunna utstationera arbetstagarna över gränserna inom EES. En annan ordning skulle kunna ses som ett hinder mot tillhandahållandet av tjänsten i Sverige. Enligt delegationens uppfattning är den ordningen i sig rimlig och alltså sannolikt också nödvändig för att utlänningslagstiftningen inte ska stå i strid med EU-rätten.

Delegationen vill emellertid lyfta fram vikten av att tillsynen över att utlänningsförordningens undantag från kravet på arbetstillstånd inte missbrukas i dessa fall är så effektiv som möjligt.

6.5 En ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd

6.5.1 Bakgrund

Utländsk arbetskraft som arbetar i Sverige med ett arbetstillstånd kan sägas ha ett visst skydd mot att utnyttjas som andra kategorier arbetstagare med en typiskt sett svag ställning på den svenska arbetsmarknaden inte har. De krav som enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen gäller för att ett arbetstillstånd ska beviljas innebär att arbetsgivaren i anställningsavtalet med utlänningen ska ha förbundit sig att tillämpa villkor på en viss nivå, se vidare avsnitt 6.6.1.

På sätt som delegationen återkommer till innebär regleringen samtidigt att en utlännings rätt att vistas och arbeta i Sverige kan gå förlorad om det kommer till Migrationsverkets kännedom att arbetsgivaren i praktiken inte tillämpar de villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet. Det innebär att utlänningen hamnar i en slags beroendeställning i förhållande till arbetsgivaren. Om ett uppehållstillstånd för arbete återkallas eller en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd avslås – exempelvis på den grunden att arbetsgivaren inte har tillämpat minst de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet – måste arbetstagaren lämna landet. Det kan därför upplevas som riskfyllt för utlänningen att för svenska myndigheter och andra avslöja att villkoren inte håller den nivå som egentligen ska gälla.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Vilken grad av skyddsvärde arbetstagaren själv har i situationer där sämre villkor tillämpas än de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet beror – skulle det kunna hävdas – på i vilken utsträckning han eller hon själv har varit delaktig i arbetsgivarens upplägg. Det kan tänkas att arbetstagaren är fullt ut delaktig i ett upplägg med ett så kallat skuggkontrakt, där arbetstagaren uppvisar ett anställningsavtal för Migrationsverket i samband med ansökan medan ett annat avtal med sämre villkor än de som krävs för ett arbetstillstånd är det som ska tillämpas i praktiken. Arbetstagaren kan vara nöjd med de sämre villkoren och inte ha någon vilja att blottlägga förhållandena för Migrationsverket eller någon annan.

På andra änden av skalan finns situationen där arbetstagaren helt har bedragits av arbetsgivaren i fråga om villkoren och där arbetstagaren inte vågar åberopa sina rättigheter enligt det anställningsavtal som har legat till grund för tillståndet på grund av risken att bli av med rätten att vistas och arbeta i Sverige. Däremellan ligger fall där arbetstagaren kan ha känt sig i olika utsträckning tvingad att gå med på upplägg av denna typ för att över huvud taget få ett arbete.

Det saknas skäl att göra åtskillnad mellan dessa olika situationer när det gäller behovet av att skydda utländska arbetstagare mot att utnyttjas. Också den arbetstagare som i och för sig mer eller mindre frivilligt medverkar i upplägg med skuggkontrakt i ärenden om arbetstillstånd kan befinna sig i en utsatt situation.[70]

6.5.2 Det finns skäl att stärka skyddet för utlänningar med arbetstillstånd

Delegationens bedömning: Det finns skäl att stärka skyddet för arbetstagare med arbetstillstånd i fall där arbetsgivare inte har tillämpat de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet.

Skälen för delegationens bedömning: I avsnitt 6.6 föreslår delegationen en sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor. Förslaget syftar till att motverka upplägg där arbetsgivare i praktiken inte tillämpar minst sådana anställningsvillkor på en arbetstagare som har varit en förutsättning

[70] Jfr SOU 2022:36, s. 92 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för arbetstagarens arbetstillstånd. Om förslagen genomförs bör det kunna leda till färre fall där arbetstagare blir av med sin rätt att vistas och arbeta i Sverige på grund av en sådan bristande tillämpning av anställningsvillkoren.

Både i syfte att ge arbetsgivare ytterligare incitament att följa gällande regelverk men framför allt för att stärka skyddet för arbetstagare som arbetar i Sverige med arbetstillstånd finns det skäl att föreslå ytterligare åtgärder i denna del. Det finns enligt delegationens uppfattning särskilt skäl att införa någon slags rätt till kompensation eller stärkta möjligheter för denna kategori arbetstagare att göra sin rätt till bland annat lön gällande mot en arbetsgivare som underlåter att tillämpa minst de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd.

6.5.3 Tidigare överväganden och förslag på området

Frågan om arbetstagare med arbetstillstånd bör ges rätt till någon slags kompensation vid arbetsgivarens bristande tillämpning av de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet har behandlats i några tidigare utredningar, utan att detta har lett till lagstiftning.

I departementspromemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd för arbete* (Ds 2018:7) föreslogs att en utlänning som har fått ett uppehållstillstånd för arbete återkallat eller som har nekats ett förlängt sådant tillstånd ska ha rätt till ersättning av arbetsgivaren om återkallelsen har skett till följd av att arbetsgivaren underlåtit att tillhandahålla en anställning som uppfyller kraven för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. En rätt till ersättning föreslogs också i fall där arbetskraftsinvandraren till följd av samma underlåtenhet hos arbetsgivaren fått avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1 utlänningslagen.

Enligt förslaget skulle ersättningen motsvara den kränkning som arbetsgivarens underlåtenhet innebär, med en möjlighet att sätta ned skadeståndet om det finns särskilda skäl. Mål om ersättning skulle enligt förslaget handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Det föreslogs vissa ändringar i utlänningslagen i syfte att möjliggöra för arbetskraftsinvandrare att få

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna driva en tvist om ersättning mot arbetsgivaren.

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) bedömdes det inte finnas behov av en reglering om rätt till skadestånd för arbetstagare i nu aktuella fall, mot bakgrund av de förslag utredningen lagt fram i övrigt och som bedömdes motverka fall där en arbetstagare blir av med sitt arbetstillstånd på grund av brister i tillämpningen av anställningsvillkoren. Om en rätt till ett särskilt skadestånd ändå skulle införas ansåg utredningen att regleringen borde finnas i en särskild lag och ge arbetstagaren rätt till ersättning motsvarande tre månadslöner om arbetsgivaren insett eller borde ha insett att anställningen inte uppfyllde villkoren enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen och uppehållstillståndet därför har återkallats eller inte förlängts.

6.5.4 Stärkt skydd i form av höjda skadeståndsnivåer?

Delegationens bedömning: Det är inte lämpligt att i detta sammanhang lägga fram förslag om särskilda regler om skadestånd på den grunden att arbetsgivaren till en utlänning med arbetstillstånd inte tillämpar minst sådana villkor som har varit en förutsättning för tillståndet.

Skälen för delegationens bedömning: Till delegationen har framförts – bland annat från TCO – att åtgärder för att stärka situationen för utlänningar med arbetstillstånd bör ske på det civilrättsliga området, genom att de arbetsrättsliga skadeståndena blir högre än i dag när arbetsgivare inte följer sådana villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd. Som nämnts ovan har också tanken om en ersättning till arbetstagaren i form av skadestånd eller annan kompensation i fall där han eller hon blir av med sitt uppehållstillstånd för arbete väckts av tidigare utredningar.

De krav som uppställs i fråga om anställningsvillkoren i 6 kap. 2 § utlänningslagen är offentligrättsliga, det vill säga det handlar om krav som uppställs av det allmänna i förhållande till den enskilde. Mot den bakgrunden anser delegationen att det inte är lämpligt med en civilrättslig sanktion i form av skadestånd på den grunden att en arbetsgivare visar sig inte leva upp till de krav som har ställts upp

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för att en utlänning ska få arbeta för arbetsgivarens räkning i Sverige. Det bedöms i sådana fall vara lämpligare med en offentligrättslig sanktion, något som delegationen lämnar förslag om i avsnitt 6.6.

En diskussion kring eventuella höjda skadeståndsnivåer för att stärka utländska arbetstagares skydd i nu aktuella situationer bör enligt delegationens uppfattning i stället ta sin utgångspunkt i de rättigheter de har enligt sitt anställningsavtal eller – i förekommande fall – ett kollektivavtal.

Har en arbetsgivare brutit mot ett eller flera villkor i ett anställningsavtal ska skadestånd utgå motsvarande den ekonomiska skadan. Innebär avtalsbrottet samtidigt ett brott mot ett kollektivavtal styrs frågan om skadestånd av bestämmelser i medbestämmandelagen. Enligt dessa regler kan skadestånd motsvarande en ekonomisk förlust och för skada av annan än rent ekonomisk betydelse dömas ut till både den avtalsslutande arbetstagarorganisationen och arbetstagaren, i det senare fallet dock bara om han eller hon är medlem i organisationen.[71] Skadestånd för skada av annan än rent ekonomisk betydelse brukar kallas allmänt skadestånd. Det ska i det sammanhanget erinras om att utlänningslagstiftningen inte ställer krav på att arbetsgivaren har ett kollektivavtal för att ett arbetstillstånd ska beviljas. Det som krävs är att villkoren i anställningen minst motsvarar nivån i ett kollektivavtal.

Nivån på allmänna skadestånd styrs av rättspraxis från Arbetsdomstolen och tar sin utgångspunkt i den kränkning som den som har utsatts för lag- eller avtalsbrottet bedöms ha lidit utöver en eventuell ekonomisk förlust. Det finns inga nivåer på skadeståndena angivna i medbestämmandelagen. Det är visserligen möjligt att i lagstiftningsärenden ge uttryck för bedömningen att de allmänna skadeståndena rörande ett visst lag- eller avtalsbrott bör bestämmas till högre belopp än enligt gällande skadeståndspraxis, men sker inga ändringar i de lagregler som anger på vilka grunder ett skadestånd ska bestämmas är de domstolar som tillämpar bestämmelserna knappast bundna av sådana förarbetsuttalanden.

Att göra ändringar i de regler i medbestämmandelagen som i dag anger grunderna för att bedöma bland annat allmänna skadestånd vid brott mot villkoren för anställningen och kollektivavtal skulle innebära svårbedömda konsekvenser långt utanför de områden inom

[71] Se 54 och 55 §§ medbestämmandelagen läst mot 26 § medbestämmandelagen. Se vidare avsnitt 6.4.6.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

arbetsrätten som behandlas här. Det har saknats utrymme för delegationen att överväga sådana förändringar.

Det ska tilläggas att upplägg där skenförfaranden används för att kringgå kraven i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen ofta torde vara svåra att med framgång angripa genom en skadeståndstalan, åtminstone i fall där det inte finns något kollektivavtal. Sådana upplägg bygger på att det anställningsavtal som har legat till grund för beslutet om tillstånd är ett skenavtal medan det verkliga anställningsavtalet innehåller helt andra, för arbetstagaren sämre, villkor. Att arbetsgivaren inte lever upp till de villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet behöver alltså inte innebära att arbetsgivaren samtidigt bryter mot det ”verkliga” anställningsavtalet.

Mot denna bakgrund lägger inte delegationen fram några förslag om ändringar i de arbetsrättsliga reglerna kring skadestånd mot arbetsgivaren för överträdelser kopplade till att en utlänning inte får de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd.

6.5.5 En stärkt rätt till viss lön med förebild i 2013 års lag

Delegationens förslag: En ny lag ska införas som ska gälla vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd för det arbete som fordran i tvisten avser.

Vid sådana tvister ska, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Om inte arbetsgivaren eller arbetstagaren visar annat ska den period under vilken arbete har utförts anses vara 3 månader.

Skälen för delegationens förslag

En reglering med förebild i 2013 års lag

Enligt delegationens uppfattning är det särskilt angeläget att se till att en utlänning med arbetstillstånd verkligen får sådana villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. I bland annat det

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

syftet läggs i avsnitt 6.6. fram förslag om en administrativ sanktion mot arbetsgivare i förhållande till det allmänna i fall där brister i tillämpningen av anställningsvillkoren leder till ett beslut om återkallelse av arbetstillståndet eller om att ett arbetstillstånd inte förlängs. Snarare än att ytterligare en sanktion läggs på arbetsgivaren, exempelvis i form av ett särskilt skadestånd eller en skyldighet att betala ett schablonbelopp till arbetstagaren i fall där ett arbetstillstånd återkallas, är det lämpligt att arbetstagarens möjligheter att få ut lön enligt det anställningsavtal som har legat till grund för ett arbetstillstånd stärks. En sådan stärkt möjlighet skulle på ett ändamålsenligt sätt komplettera den sanktion som föreslås i avsnitt 6.6.

I den mån arbetstagaren kan styrka en rätt till viss lön som överstiger den som har betalats ut finns redan möjligheter att ytterst väcka talan mot arbetsgivaren och kräva fullgörelse och eventuellt skadestånd. Är arbetsgivaren bunden av kollektivavtal kan arbetstagarorganisationen föra talan om kollektivavtalsbrott. Det som ofta torde vara problematiskt i fall där ett beviljat arbetstillstånd har sin grund i ett upplägg med skenavtal eller där arbetsgivaren på annan grund har tillämpat sämre villkor än de som följer av det anställningsavtal som har lämnats in till Migrationsverket är svårigheten att styrka vilken lön och annan ersättning som faktiskt har avtalats mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (härefter 2013 års lag) ges utlänningar en uttrycklig rätt till lön och annan ersättning från sin arbetsgivare under vissa förutsättningar. Vid tvist mellan en arbetsgivare och en utlänning om lön eller annan ersättning ska enligt lagens 4 §, om inte någon av dem visar annat,

1. lönen eller ersättningen anses motsvara den minimilön och ersättning som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen, och
2. utlänningen anses ha utfört tre månaders heltidsarbete.

Det finns alltså i 2013 års lag en presumtion för att lönen håller en viss nivå och att arbetstagaren har utfört heltidsarbete i tre månader om frågan är tvistig och någon av parterna inte kan styrka något annat i tvisten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Enligt delegationens uppfattning finns det skäl att införa bestämmelser som på motsvarande sätt innebär en presumtion i fall där det uppstår en tvist om lön och andra ersättningar mellan en arbetsgivare och en utlänning som arbetar eller har arbetat hos arbetsgivaren med arbetstillstånd. Sådana bestämmelser skulle dels stärka utlänningens rätt, dels kunna motverka att arbetsgivare väljer att kringgå utlänningslagens krav genom upplägg med skuggavtal.

Närmare om utformningen av en presumtionsreglering

När en utlänning arbetar i Sverige med arbetstillstånd finns det ett anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket i samband med ansökan om tillståndet. Det bör vara den lön eller annan ersättning som arbetsgivaren ska betala enligt det avtalet som arbetstagaren i en lönetvist minst bör kunna åberopa en rätt till. Rätten till en lön på en viss nivå bör alltså inte ta utgångspunkt i den lön eller annan ersättning som gäller enligt kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen, även om det är det kravet som ett anställningsavtal i och för sig ska uppfylla för att ett arbetstillstånd ska meddelas.

Att koppla rätten till minst en nivå på lönen och andra ersättningar som framgår av det anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket bör innebära att regleringen blir relativt enkel att tillämpa. Samtidigt kommer regleringen inte att hindra att arbetstagaren i förhållande till arbetsgivaren åberopar eventuella bättre villkor i anställningsavtalet än de som har krävts för att arbetstillståndet skulle beviljas.

Rätten enligt den föreslagna bestämmelsen bör gälla i samtliga fall där en tvist om lön och annan ersättning uppstår mellan en arbetstagare som med arbetstillstånd arbetar eller har arbetat för arbetsgivarens räkning. Det bör sakna betydelse huruvida den bristande tillämpningen av villkoren om lön och annan ersättning har lett till att arbetstagaren har blivit av med rätten att vistas och arbeta i Sverige eller inte.

Rätten till en viss nivå på lönen eller annan ersättning bör åstadkommas genom en presumtionsregel, på motsvarande sätt som i 2013 års lag. I en tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd för det arbete som

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

fordran i tvisten avser bör alltså presumeras att lönen och andra ersättningar motsvarar det som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Om också frågan om arbetstagarens sysselsättningsgrad är tvistig bör sysselsättningsgraden i anställningen på motsvarande sätt presumeras ha varit den som följer av anställningsavtalet som har getts in till Migrationsverket.

Vid lönetvister där 2013 års lag tillämpas gäller att presumtionen om bland annat en viss nivå på lönen bryts om någon av parterna kan visa att något annat har avtalats. Den nu föreslagna presumtionen bör dock bara kunna brytas av arbetstagaren. Skulle arbetsgivaren tillåtas kunna bryta presumtionen skulle nämligen eventuella sämre villkor som har tillämpats i praktiken kunna få genomslag, genom att arbetsgivaren åberopar det anställningsavtal som innehåller de sämre villkoren och som har tillämpats i praktiken. Skulle presumtionen kunna brytas av arbetsgivaren skulle det alltså kunna innebära att det anställningsavtal som har tillämpats och som innehåller de sämre villkoren kan få genomslag, något som skulle motverka själva syftet med regleringen.

Vid tvister om lön och annan ersättning i nu aktuella situationer kan det vara tvistigt under vilken period arbete i och för sig har utförts för arbetsgivarens räkning. Det finns i detta avseende skäl att stärka skyddet för utlänningar med arbetstillstånd genom att vid en sådan tvist presumera att arbetstagaren har en rätt till lön motsvarande minst en viss tids arbete. Det är även i detta fall lämpligt att använda en liknande presumtion som den som gäller enligt 2013 års lag. Som presumtion bör gälla att arbetstagaren om den saken är tvistig ska anses ha utfört arbete för arbetsgivaren i tre månader. I detta fall bör dock, i likhet med regleringen i 2013 års lag, presumtionen kunna brytas även när arbetsgivaren kan visa att arbete har utförts under en kortare period.

Regleringen bör tas in i en särskild lag

Det skulle vara möjligt att infoga den föreslagna regleringen i 2013 års lag. I så fall skulle lagen bland annat behöva dels ges ett utökat tillämpningsområde, dels få ett annat namn. Bara ett fåtal av de befintliga

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

bestämmelserna i 2013 års lag skulle vara relevanta i förhållande till reglerna som rör utlänningar med arbetstillstånd.

Ett bättre alternativ är enligt delegationens uppfattning att reglera de föreslagna bestämmelserna i en ny lag som ska gälla vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd för det arbete som fordran i tvisten avser.

6.5.6 Presumtionen vid ändrade villkor

Delegationens förslag: Har arbetsgivaren efter det att arbetstillståndet beviljades informerat Migrationsverket om att arbets- och anställningsvillkoren har ändrats ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen i stället anses motsvara de ändrade villkoren.

Skälen för delegationens förslag: Det kan tänkas att en arbetsgivare till en utlänning med arbetstillstånd efter att tillståndet har beviljats tillämpar sämre villkor på arbetstagaren än de som följer av det anställningsavtal som arbetstillståndet grundas på, utan att det handlar om något klandervärt beteende i förhållande till arbetstagaren eller det allmänna. Arbetsgivaren kan när arbetstillståndet beviljades ha haft avsikten att tillämpa tillräckligt bra villkor och har kanske till en början gjort det, men har sedan av verksamhetsrelaterade skäl behövt omreglera bland annat lönevillkoren eller arbetstidsmåttet till lägre nivåer.

I utlänningslagen finns mekanismer som syftar till att sådana villkorsförändringar ska komma till Migrationsverkets kännedom genom att arbetsgivaren anmäler villkorsförsämringen till myndigheten, se vidare avsnitt 6.6.4 och 6.6.7. Migrationsverket kan med anledning av det behöva ompröva rätten till arbetstillstånd.

Har arbetsgivaren anmält en förändring av anställningsvillkoren bör det vara de nya anställningsvillkoren som bildar presumtion för vilken lön eller andra ersättningar arbetstagaren som lägst ska anses ha rätt till i en lönetvist. De nya anställningsvillkoren kan i sådana fall i förhållande till utlänningslagstiftningen sägas ha ersatt de villkor som ursprungligen har legat till grund för arbetstillståndet. I sådana

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

fall bör arbetstagarens rätt till villkoren i en lönetvist enligt den föreslagna regleringen i stället avse den nivå på villkoren som har anmälts, dock bara avseende tid efter att en sådan anmälan har gjorts.

6.5.7 En tvingande reglering till arbetstagarens fördel

Delegationens förslag: Ett avtalsvillkor som i jämförelse med den föreslagna lagen är till nackdel för utlänningen ska vara utan verkan mot honom eller henne.

Skälen för delegationens förslag: Det bör inte vara möjligt för en arbetsgivare att undgå verkan av den föreslagna presumtionsregeln genom ett avtal med arbetstagaren som innebär att han eller hon hamnar i en sämre ställning. Ett sådant avtalsvillkor bör vara utan verkan. Motsvarande bestämmelse finns i 2 § i 2013 års lag.

6.5.8 Rättegången

Delegationens förslag: Mål om tillämpningen av den föreslagna lagen ska handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Skälen för delegationens förslag: Tvister på de områden som omfattas av den föreslagna regleringen handläggs enligt arbetstvistlagen. Det är i sådana tvister de föreslagna presumtionsreglerna kan komma att åberopas av en utlänning i egenskap av någon som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren. Det bör därför i lagen anges att mål om tillämpningen av den föreslagna lagen ska handläggas enligt arbetstvistlagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.6 En sanktionsavgift kopplad till utlänningslagstiftningens krav på vissa anställningsvillkor

6.6.1 Om arbetstillstånd och kravet på vissa anställningsvillkor

Vissa kategorier utlänningar – i den rättsliga meningen personer som inte är svenska medborgare – behöver ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Lite förenklat handlar det om så kallade tredjelandsmedborgare, det vill säga personer som inte omfattas av den fria rörligheten för arbetstagare inom EU. För vissa tredjelandsmedborgare gäller inte något krav på arbetstillstånd. Det handlar bland annat om personer som har fått permanent uppehållstillstånd i Sverige eller som har meddelats undantag från kravet på arbetstillstånd under Migrationsverkets prövning av en ansökan om asyl, ett så kallat AT-UND.

Enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen får arbetstillstånd ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, under förutsättning att anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Det är Migrationsverket som beslutar om arbetstillstånd.[72]

Kravet på att den utlänning som ansöker om ett arbetstillstånd ska kunna uppvisa ett anställningsavtal gäller sedan den 1 juni 2022. Dessförinnan räckte det med att utlänningen kunde uppvisa ett erbjudande om anställning, något som ansågs kunna leda till en alltför osäker situation för den som lämnar sitt hemland för att komma till Sverige och arbeta.[73]

Kravet på god försörjning anses vara uppfyllt om lönen är minst 80 procent av medianlönen i Sverige enligt SCB:s statistik. För närvarande är det beloppet 28 480 kronor i månaden.[74] I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) har Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring bland annat föreslagit att utlänningens lön för att arbetstillstånd ska beviljas ska

[72] 6 kap. 5 § utlänningslagen.
[73] Prop. 2021/22:134 s. 93.
[74] https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld/Krav-for-arbetstillstand/Forsorjningskrav-for-arbetstillstand.html. Hämtad 2025-01-23.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

uppgå till som lägst hela den medianlön för Sverige som senast publicerades av SCB vid tidpunkten för tillståndsansökan. Det höjda lönekravet föreslås dock inte gälla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller i en viss del av Sverige.

6.6.2 Problem med skuggkontrakt i ärenden om arbetstillstånd

Den som anställer en utländsk person har ett straffrättsligt ansvar att se till att personen har nödvändiga uppehålls- och arbetstillstånd.[75] Oavsett om sådant straffansvar krävs ut eller inte ska den fysiska eller juridiska person som har en utlänning anställd utan erforderliga tillstånd betala en särskild avgift.[76] Även arbetsgivarens uppdragsgivare i en entreprenad – inklusive uppdragsgivare i tidigare led – kan under vissa förutsättningar bli skyldiga att betala en särskild avgift om utländska arbetstagare utan nödvändiga uppehålls- och arbetstillstånd har använts i entreprenaden.[77] Beställaren av entreprenaden är undantagen från den skyldigheten.

Något direkt ansvar för att de arbets- och anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet tillämpas i praktiken har arbetsgivaren eller dennes uppdragsgivare dock inte. Migrationsverket utövar förvisso tillsyn över att förutsättningarna enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen för ett beviljat arbetstillstånd är uppfyllda under tillståndstiden.[78] Arbetsgivaren kan ha vissa skyldigheter att medverka i Migrationsverkets tillsynsarbete genom att lämna uppgifter om de villkor som tillämpas, se vidare nedan. Ytterst kan tillsynsärendet leda till att Migrationsverket omprövar arbetstagarens rätt att vistas i Sverige för att arbeta. Lever villkoren inte upp till den nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet kan det leda till att utlänningens uppehållstillstånd för arbete återkallas.[79] På samma grunder kan en ansökan om en förlängning av ett arbetstillstånd avslås.[80] Det finns dock inga sanktioner för det allmänna att använda gentemot en arbetsgivare som

[75] 20 kap. 5 § utlänningslagen.
[76] 20 kap. 12 § utlänningslagen.
[77] 20 kap. 12 a § utlänningslagen.
[78] Se exempelvis 6 kap. 6 a § utlänningsförordningen.
[79] Se 7 kap. 7 e § första stycket 1 utlänningslagen.
[80] Se 6 kap. 4 a § andra stycket 4 utlänningslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

visar sig inte tillämpa de villkor som har varit en förutsättning för arbetstagarens arbetstillstånd.

Det som beskrivs ovan har i olika sammanhang bedömts vara en brist i regleringen kring uppehålls- och arbetstillstånd. Det är relativt riskfritt för oseriösa företag att i det anställningsavtal som uppvisas för Migrationsverket ange villkor som lever upp till kraven för att arbetstillstånd ska beviljas, men sedan i praktiken tillämpa bland annat villkor om lön som är sämre för arbetstagaren. Arbetstagaren kan antingen själv ha accepterat upplägget eller ha vilseletts av arbetsgivaren i fråga om vilka villkor som tillämpas i praktiken. I det senare fallet befinner sig arbetstagaren i en särskilt prekär situation, eftersom han eller hon riskerar att bli av med sin rätt att vistas och arbeta i Sverige om det kommer fram att nivån på de villkor som tillämpas i realiteten ligger under den som har angetts för Migrationsverket och som arbetstagaren själv har räknat med.

I det ovan nämnda betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) redogörs för att några aktörer i utredningen hade lyft fram att det finns problem med så kallade skuggkontrakt inom arbetskraftsinvandringsområdet. Med skuggkontrakt menas att det parallellt med anställningsavtalet som ges in till Migrationsverket finns ett avtal med andra – för arbetstagaren sämre – villkor som tillämpas i praktiken.[81] Det konstaterades att den företeelsen riskerar att öka om det lönekrav som gäller för att få arbetstillstånd höjs på det sätt som föreslås i betänkandet. Den uppfattningen delade delegationen för övrigt i sitt remissvar över förslagen i betänkandet. Enligt delegationen framstår det som än mer angeläget att vidta åtgärder för att stärka utsatta arbetstagares ställning om regeringen går vidare med utredningens förslag i den delen.

I betänkandet *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2016:91) gjordes en kartläggning av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om arbetstillstånd eller om förlängning av arbetstillstånd samt om återkallelse av arbetstillstånd. Kartläggningen visade att en stor andel av besluten hade sin bakgrund i brister i arbetsgivarens tillämpning av arbets- och anställningsvillkoren.[82]

[81] SOU 2024:15, s. 337 f.
[82] SOU 2016:91, s. 13.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.6.3 Tidigare överväganden och förslag på området

Frågan om att lägga ett ansvar på arbetsgivaren när de villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd inte tillämpas har varit föremål för överväganden från tidigare utredningar, utan att det har lett till lagstiftning.

I betänkandet *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2016:91) föreslogs att arbetsgivaren skulle kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år om denne uppsåtligen inte har uppfyllt de villkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd och detta bland annat har lett till att arbetstillståndet återkallats eller att utlänningen hade nekats förlängt arbetstillstånd.

I departementspromemorian *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd för arbete* (Ds 2018:7) övervägdes om det borde införas sanktioner i form av straff eller en administrativ sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar minst sådana villkor som varit en grund för arbetstillståndet, något som övervägande skäl dock bedömdes tala emot. Bland annat bedömdes reglerna inte kunna utformas på ett sätt som leder till en tillräckligt rättssäker tillämpning.[83]

I betänkandet *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46) föreslogs bland annat att det skulle införas en möjlighet att ta ut en sanktionsavgift av arbetsgivare som gett arbetstagaren sämre villkor än de som framgår av ett sådant bindande anställningserbjudande som det samtidigt föreslogs att det skulle införas krav på.

I betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) övervägde Utredningen om arbetskraftsinvandring om det bör införas en sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar minst sådana villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. Något förslag om en sådan sanktion lades inte fram. Utredningen konstaterade att någon lagstiftning trots tidigare utredningsförslag inte kommit till stånd och att det huvudsakligen berott på att kraven i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen hade bedömts vara för oprecisa för att kunna läggas till grund för ansvar i form av straff eller sanktionsavgifter. Utredningen delade den bedömningen och ansåg att det heller aldrig kan vara brottsligt i sig att ändra villkoren i anställningen i förhållande till ett erbjudande om anställning.[84]

[83] Ds 2018:7, s. 7.
[84] SOU 2021:88, s. 252.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Byggmarknadskommissionen ansåg i sin slutrapport att det bör införas en sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar villkor på en nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet, lämpligen en sanktionsavgift.[85]

6.6.4 Nyligen genomförda åtgärder på området

Trots överväganden och förslag från flera utredningar har det alltså inte införts någon sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. Det har emellertid nyligen införts andra regler i utlänningslagstiftningen som syftar till att skärpa arbetsgivarens ansvar och stärka skyddet för utlänningar som arbetar i Sverige med arbetstillstånd. Författningsändringarna trädde i kraft den 1 juni 2022 och bygger på förslag som Utredningen om arbetskraftsinvandring presenterade i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88). Ett av de förslag som ledde till lagstiftning var kravet på ett faktiskt anställningsavtal i stället för bara ett erbjudande om anställning för att arbetstillstånd ska få medges, se ovan.

Bland övriga ändringar i utlänningslagstiftningen som nyligen genomförts kan nämnas att arbetsgivaren i samband med beslutet om arbetstillstånd kan åläggas att skriftligen anmäla om något av villkoren under tillståndstiden ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund för beslutet om arbetstillstånd.[86] En sådan anmälan ska göras senast en månad efter att det försämrade villkoret började tillämpas. Skyldigheten att anmäla villkorsförsämringar efter ett åläggande i samband med beslutet om arbetstillstånd är straffsanktionerad, med som mest sex månaders fängelse i straffskalan i fall där omständigheterna anses vara försvårande.[87]

Migrationsverket har vidare getts en möjlighet att inom ramen för sin kontrollverksamhet förelägga arbetsgivare till arbetstagare med arbetstillstånd att på heder och samvete lämna skriftliga uppgifter om de villkor som gäller för utlänningens anställning.[88] Sådana förelägganden kan normalt förenas med vite.[89]

[85] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 118 f.
[86] 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen.
[87] 20 kap. 6 § utlänningslagen.
[88] 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen.
[89] 9 kap. 17 § utlänningslagen.

Om Migrationsverket utifrån de uppgifter som arbetsgivaren lämnar och det som i övrigt kommer fram vid myndighetens tillsyn bedömer att förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen inte längre är uppfyllda ska arbetsgivaren och utlänningen ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över bedömningen och komma in med kompletterande uppgifter.[90]

Sedan den 1 juni 2022 gäller vidare att ett uppehållstillstånd för arbete inte behöver återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig.[91] Dessutom gäller inte längre att möjligheten för Migrationsverket att avstå från att återkalla ett arbetstillstånd vid brister i tillämpningen av anställningsvillkoren är begränsad bara till fall där arbetsgivaren har avhjälpt bristen innan den har påtalats av Migrationsverket.[92]

6.6.5 Arbetsgivarens ansvar för att tillämpa villkoren bör skärpas

Delegationens bedömning: Ansvaret för arbetsgivare till en utlänning med arbetstillstånd när det gäller att tillämpa minst sådana anställningsvillkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet bör skärpas.

Skälen för delegationens bedömning: Eftersom ett arbetstillstånd gäller för den enskilde arbetstagaren kan det framstå som naturligt att det också är han eller hon som riskerar att drabbas av de direkta konsekvenserna av att förutsättningarna för tillståndet visar sig brista. Systemet med arbetstillstånd bygger dock i grunden på att det är arbetsgivaren som har behov av att anställa en utländsk person och som genom anställningsavtalet i förhållande till arbetstagaren ska ha förbundit sig att tillämpa en viss nivå på lön och andra anställningsvillkor.

Att anställningsvillkoren enligt lag måste hålla en viss nivå för att arbetstillstånd ska beviljas ger förvisso utlänningen ett slags in-

[90] 6 kap. 6 d § andra stycket utlänningsförordningen.
[91] 7 kap. 7 e § utlänningslagen.
[92] Se 7 kap. 7 e § tredje stycket utlänningslagen i dess lydelse före den 1 juni 2022 samt prop. 2021/22:134 s. 55.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

direkt skydd mot oskäliga villkor som andra kategorier arbetstagare inte har i Sverige. Det är dock inte skyddet för arbetstagarna som är det primära syftet med regleringen. Regleringen kring arbetstillstånd syftar primärt till att säkerställa att företag anställer utländsk arbetskraft därför att det finns ett behov av det och inte för att exempelvis lönevillkoren i utlänningens hemland är lägre än de som brukar gälla för arbetet i Sverige. Det ligger i det allmännas intresse att regleringen inte kringgås genom skenförfaranden där utlänningen tvingas eller från början har gått med på att arbeta exempelvis till en lägre lön än den som framgår av det anställningsavtal som har legat till grund för tillståndet.

Enligt delegationens uppfattning finns det anledning att från det allmännas sida se lika allvarligt på fall där en arbetsgivare inte tillämpar minst de villkor som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd som när utlänningen har anställts utan att ha beviljats något arbetstillstånd alls.

De ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen som trädde i kraft den 1 juni 2022 och som ger arbetsgivaren skyldigheter när det gäller att anmäla förändringar av en utlännings anställningsvillkor bör ge förutsättningar för att det oftare än tidigare kommer att komma till Migrationsverkets kännedom att anställningsvillkoren har förändrats på ett sätt som kan leda till att utlänningens uppehållstillstånd för arbete omprövas. Arbetsgivare som försöker kringgå regleringen riskerar straff eller att behöva betala vite. Samtidigt har regleringen lättats upp något när det gäller möjligheten för Migrationsverket att avstå från att fatta beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd jämfört med tidigare.

Däremot saknas alltjämt en möjlighet för det allmänna att gripa in mot arbetsgivaren i fall där prövningen leder till ett återkallat arbetstillstånd och där bristerna i de anställningsvillkor som tillämpas bör ses som ett kringgående av de krav som gäller för rätten till arbetstillstånd i Sverige. Det finns skäl att komplettera regleringen genom att lägga ett ansvar på den som har eller har haft en utlänning anställd som är direkt kopplat till att utlänningen blir av med sin rätt att vistas och arbeta i Sverige. Det allmänna kan inte genom de regler i utlänningslagstiftningen som trädde i kraft den 1 juni 2022 anses ha något egentligt skydd mot kringgåenden av regleringen kring arbetstillstånd, annat än genom att arbetsgivare har vissa skyldigheter att lämna information om de villkor som tillämpas till

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Migrationsverket. Kravet på att den utlänning som ansöker om ett arbetstillstånd ska kunna uppvisa ett anställningsavtal skyddar inte det allmänna mot skenförfaranden vare sig i fall där utlänningen är delaktig i upplägget eller i fall där arbetsgivaren utnyttjar arbetstagarens utsatta situation för att tillämpa sämre villkor än de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet.

Enligt delegationens uppfattning kan en reglering av en sanktion i nu aktuella fall utformas så att den både uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet och ger ett utrymme att beakta att en arbetsgivare till en utlänning med arbetstillstånd kan ha fullt legitima skäl att under tillståndstiden ändra anställningsvillkoren till det sämre. En bedömning av delegationens förslag i förhållande till kravet på rättssäkerhet redogörs för sist i detta avsnitt.

6.6.6 En sanktionsavgift för arbetsgivaren när ett arbetstillstånd återkallas med mera

Delegationens förslag: Om ett uppehållstillstånd för arbete har återkallats eller en ansökan om förlängt arbetstillstånd har avslagits på grund av att utlänningen inte har haft sådana arbets- och anställningsvillkor som har varit en förutsättning för tillståndet ska den som har tillämpat de sämre villkoren betala en sanktionsavgift. För att en sanktionsavgift ska tas ut ska beslutet om att återkalla eller inte förlänga uppehållstillståndet för arbete ha fått laga kraft.

Skälen för delegationens förslag

Sanktionsavgift bedöms vara den lämpligaste sanktionen

Det är straffbart bland annat att uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåta att anmäla försämringar av anställningsvillkoren i fall där arbetsgivaren i samband med beslutet om arbetstillstånd har ålagts att göra det. Det är också straffbart att medvetet i en anmälan eller i ett ansökningsärende enligt utlänningslagstiftningen lämna oriktig uppgift eller underlåta att tala om något förhållande av betydelse.[93]

[93] 20 kap. 6 § utlänningslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

I normalfallet är straffet böter, men fängelse i högst sex månader kan komma i fråga om omständigheterna är försvårande.

Straff är den mest ingripande sanktionen från det allmännas sida. Utgångspunkten bör vara att straffrättsliga sanktioner är reserverade för överträdelser som framstår som de för samhället allra allvarligaste. Att inte följa ett åläggande att anmäla villkorsförsämringar har av lagstiftaren bedömts vara av den karaktären. Eftersom det kan vara straffbart för en arbetsgivare att underlåta att anmäla förändringar av arbets- och anställningsvillkoren till det sämre samt att lämna oriktiga uppgifter om sådana villkor till Migrationsverket skulle det kunna ses som följdriktigt att straff används som sanktion även vid arbetsgivarens underlåtelse att faktiskt tillämpa rätt villkor.

Nackdelen med straffrättsliga sanktioner är att processer där en sådan sanktion fastställs kan bli komplicerade och långdragna, där åklagare behöver involveras i processen och saken prövas av allmän domstol.

Enligt delegationens uppfattning är det lämpligare att välja en administrativ sanktion vid bristande tillämpning av de arbets- och anställningsvillkor som har legat till grund för ett arbetstillstånd. Processen kring utdömandet av administrativa sanktioner går ofta snabbare och är enklare än straffrättsliga förfaranden. En administrativ sanktion i form av exempelvis en sanktionsavgift tillfaller staten och den ska betalas när en överträdelse har skett utan att det behöver utredas om den som har begått överträdelsen har agerat oaktsamt eller med uppsåt. En administrativ sanktion belastar arbetsgivarens verksamhet ekonomiskt oavsett i vilken form verksamheten bedrivs och oavsett vem som exempelvis skulle ansvara straffrättsligt om handlingen hade varit kriminaliserad. En sanktionsavgift kan – beroende på till vilket belopp sanktionen ska bestämmas – ha en väl så handlingsstyrande och preventiv effekt som en straffbestämmelse.

Den sanktion i utlänningslagen som har karaktär av en administrativ sanktion är den särskilda avgiften. Den används som nämnts ovan i fall där en arbetsgivare har haft en utlänning anställd hos sig utan erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd, oavsett om någon har ställts till straffrättsligt ansvar för överträdelsen eller inte. Den särskilda avgiften som sanktion torde motsvara sanktionsavgifter enligt annan offentligrättslig lagstiftning, med den väsentliga skill-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

naden att det är allmän domstol som dömer ut den särskilda avgiften och att det är allmän åklagare som ansöker om att så ska ske.[94]

Det är ändamålsenligt att det ligger på åklagare och allmän domstol att hantera ärenden och mål om särskild avgift enligt utlänningslagen, eftersom det i grunden är en handling som också är straffrättsligt sanktionerad som ligger till grund för beslut om avgiften. Migrationsverket har inte något tillsynsansvar när det gäller att finna och ingripa mot personer som befinner sig eller arbetar olagligt i Sverige. Den uppgiften ligger på polisen. I regel prövas frågan om straff och särskild avgift vid brott mot utlänningslagens bestämmelser gemensamt, där domstolen i målet kan döma ut såväl straff som en särskild avgift om förutsättningarna för det är uppfyllda, eller bara en särskild avgift om domstolen bedömer att det brister i förutsättningarna att ställa någon till ansvar för brott.

I annan offentligrättslig lagstiftning används sanktionsavgift som administrativ sanktion vid regelöverträdelser. Det är då i regel den aktuella tillsynsmyndigheten som beslutar om avgiften, med möjlighet för den som sanktionen riktar sig mot att överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol. I vissa fall – exempelvis i arbetsmiljölagen – hanteras sanktionsavgifter genom förfaranden med så kallat avgiftsföreläggande, där det också är allmän förvaltningsdomstol som ytterst kan behöva pröva om sanktionsavgiften ska påföras. I sådana fall har den som sanktionen riktas mot getts möjlighet att godkänna avgiften genom att betala den innan Arbetsmiljöverket annars får ansöka hos domstolen om att avgiften ska betalas ut.[95]

I fråga om brister i tillämpningen av sådana arbets- och anställningsvillkor som har legat till grund för ett beslut om arbetstillstånd är det Migrationsverket som har tillsynsansvaret och som ytterst kan fatta beslut om att återkalla ett arbetstillstånd om det visar sig att arbetstagaren inte har minst sådana villkor som krävs. Polis- och åklagarväsendet har inte någon roll i dessa fall. Mot den bakgrunden bedömer delegationen att det är mest ändamålsenligt att sanktionsavgift väljs som administrativ sanktion, (se allmänt om sanktionsavgifter avsnitt 6.3.2). När det gäller frågor om hur stor sanktionsavgiften bör vara och hur den bör beslutas hänvisas till avsnitt 6.6.8.

[94] Se 20 kap. 13 § utlänningslagen.
[95] Se 8 kap. 6 a och 7 §§ arbetsmiljölagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Förutsättningarna för att en sanktionsavgift ska påföras

En sanktion bör i första hand vara handlingsstyrande och verka avhållande mot att en arbetsgivare tillämpar sådana villkor som leder till att utlänningens arbetstillstånd ifrågasätts. Bara det faktum att villkoren har konstaterats ligga på en nivå som gör att arbetstillståndet kan ifrågasättas bör därför inte leda till någon sanktion. Sanktionen bör knytas till att bristerna i villkoren faktiskt leder till att utlänningen förlorar rätten att vara kvar i Sverige.

En sanktion bör med andra ord kopplas till att en utlänning har fått sitt uppehållstillstånd för arbete i Sverige återkallat på den grunden att de arbets- och anställningsvillkor som har tillämpats inte har haft den nivå som krävs enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, det vill säga i fall där tillståndet har återkallats enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen ska ett arbetstillstånd som har beviljats enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen återkallas om förutsättningarna i fråga om villkoren för anställningen inte längre är uppfyllda.

Också vid en prövning av en ansökan om förlängt arbetstillstånd kan det få betydelse att utlänningen har haft sämre villkor än de som har varit en förutsättning för det befintliga arbetstillståndet. Enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4 utlänningslagen ska en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd vägras på samma grunder som anges i 7 kap. 7 e § första stycket 1, det vill säga de grunder som är kopplade till att villkoren inte har legat på den nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet. Även i den situationen bör den som har tillämpat de sämre villkoren ansvara för att utlänningen inte får behålla rätten att vistas och arbeta i Sverige. Sanktionen bör alltså påföras även i dessa fall.

En sanktionsavgift bör sammanfattningsvis kunna påföras i fall där Migrationsverket har fattat beslut om att ett arbetstillstånd återkallas innan dess giltighetstid löper ut eller där en ansökan om en förlängning av arbetstillståndet avslås, i båda fallen på den grunden att arbetsgivaren inte har tillämpat sådana villkor som har varit en förutsättning för det ursprungligen beviljade tillståndet. Ett annat sätt att uttrycka det är att sanktionen bör dömas ut i fall där arbetsgivaren har tillämpat villkor som skulle ha lett till ett avslagsbeslut om de hade framgått i samband med ansökan om arbetstillståndet

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och detta har lett till ett för utlänningen negativt beslut i fråga om den fortsatta rätten att stanna i Sverige för att arbeta.

Med en sådan sanktionsregel kommer det att sakna betydelse om bristerna i fråga om de villkor som tillämpas innebär ett brott mot det aktuella anställningsavtalet eller inte. Den relevanta omständigheten bör vara att de villkor som har tillämpats har legat under den nivå som har krävts för tillståndet, oavsett hur anställningsavtalet i det enskilda fallet har varit utformat. Det bör vidare sakna betydelse om bristerna i arbets- och anställningsvillkoren består i att villkoren som sådana inte har varit tillräckligt bra eller i att ett lägre arbetstidsmått innebär att försörjningskravet inte längre är uppfyllt.

För att en sanktion ska dömas ut bör krävas att beslutet om återkallelse eller om avslag på ansökan om förlängning har fått laga kraft.

Vem sanktionsavgiften bör kunna påföras

Ett arbetstillstånd är under de första två åren knutet till en viss arbetsgivare. Rätten för en utlänning att komma till Sverige för att arbeta har en direkt koppling till en specifik arbetsgivares behov och bygger på att just den arbetsgivaren tillämpar vissa villkor i arbetstagarens anställning. Det skulle kunna göras gällande att behovet av en sanktion mot arbetsgivare som inte tillämpar rätt villkor är särskilt stort i detta fall. När ett arbetstillstånd efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska knytas endast till ett visst slag av arbete kan det hävdas att arbetstagaren inte står i en riktigt lika stark beroendeställning till arbetsgivaren som under de första två åren med arbetstillstånd.

Enligt delegationens uppfattning bör dock en sanktion vid underlåtelse att ge utlänningen minst vissa arbets- och anställningsvillkor tillämpas oavsett om det arbetstillstånd som återkallas eller inte förlängs är knutet till en viss arbetsgivare eller endast till ett visst slag av arbete. I båda fallen krävs nämligen att arbetsgivaren verkligen tillämpar de villkor som krävs, med risk för att utlänningen annars tvingas att lämna landet. Det ska tilläggas att tredjelandsmedborgare enligt ett nyligen omarbetat EU-direktiv ska ges större möjligheter att byta arbetsgivare under tillståndstiden för ett uppehållstillstånd

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för arbete i ett medlemsland.[96] Mot bakgrund av direktivet kan nuvarande regler i utlänningslagen när det gäller kravet på koppling av ett arbetstillstånd till en viss arbetsgivare komma att behöva ses över.

Mot den bakgrunden bör det för frågan om en sanktion ska påföras eller inte sakna betydelse om det arbetstillstånd som har återkallats eller inte förlängts har varit knutet till en viss arbetsgivare eller bara till ett visst slag av arbete. Den föreslagna sanktionsavgiften bör alltså kunna påföras den fysiska eller juridiska person som har tillämpat de sämre anställningsvillkor som har föranlett Migrationsverkets beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd eller om avslag på en ansökan om en förlängning av tillståndet, oavsett om tillståndet har varit knutet till den fysiska eller juridiska personen eller inte.

När en särskild avgift påförs någon som har anställt en utlänning utan rätt att vistas eller arbeta i Sverige kan under vissa förutsättningar även uppdragsgivare i flera led påföras motsvarande avgift. En förutsättning för uppdragsgivarens ansvar är att denne inte har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas i Sverige.[97] Handlar det om en uppdragsgivare i tidigare led gäller att den särskilda avgiften ska betalas om denne inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren hade en eller flera utlänningar anställda som saknade rätt att vistas här och som arbetade inom underentreprenaden.[98]

Det skulle kunna argumenteras för att motsvarande så kallade entreprenörsansvar bör gälla även för de situationer som omfattas av den föreslagna sanktionsavgiften. Det är dock förenat med svårigheter att utforma ett sådant ansvar på ett ändamålsenligt sätt. En uppdragsgivare bör – oavsett i vilket led i entreprenaden den befinner sig i förhållande till arbetsgivaren – bara kunna hållas ansvarig för en bristande tillämpning av villkoren i just den aktuella entreprenaden. Det torde inte sällan vara svårt att härleda en sådan brist som har legat bakom ett beslut om exempelvis en återkallelse av ett arbetstillstånd till just arbetet i en viss entreprenad. Det bedöms vidare vara svårt för en uppdragsgivare att kontrollera eller på annat sätt

[96] Se artikel 11.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1233 av den 24 april 2024 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat. Direktivet är en omarbetning av direktiv 2011/98/EU.
[97] 20 kap. 12 a § andra stycket utlänningslagen.
[98] 20 kap. 12 a § tredje stycket utlänningslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

iaktta aktsamhet i förhållande till om arbetsgivaren i fråga om arbete som utförs i entreprenaden tillämpar andra villkor än de som har varit en förutsättning för en utlännings arbetstillstånd.

Möjligheten att härleda en brist i den faktiska tillämpningen av anställningsvillkoren till en viss entreprenad och för uppdragsgivare i entreprenaden att upptäcka felaktigheter skiljer sig alltså åt jämfört med en brist som består i att en arbetstagare i entreprenaden arbetar helt utan uppehålls- eller arbetstillstånd. Av det skälet bör den nu föreslagna sanktionsregeln bara tillämpas i förhållande till den som faktiskt har tillämpat de sämre villkoren på en utlänning med arbetstillstånd i Sverige.

6.6.7 Sanktionsavgiften i förhållande till andra skyldigheter enligt utlänningslagstiftningen

Delegationens förslag: Sanktionsavgift ska inte tas ut om en anmälan till Migrationsverket om att villkoren har försämrats har skett i enlighet med ett åläggande i samband med att arbetstillståndet meddelades eller om den som har tillämpat de sämre villkoren i annat fall har lämnat uppgift om försämringar i utlänningens villkor utan att ha fått ett föreläggande om att lämna information om villkoren från Migrationsverket.

Skälen för delegationens förslag: Som nämnts tidigare kan arbetsgivaren i samband med beslutet om arbetstillstånd åläggas att skriftligen anmäla om något av villkoren ändras till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund för beslutet om arbetstillstånd.[99] Anmälan ska göras senast en månad efter att det försämrade villkoret började tillämpas. Det är naturligtvis också möjligt att arbetsgivaren utan ett sådant åläggande ändå anmäler eventuella försämrade villkor för arbetstagaren till Migrationsverket. Så kan ske helt frivilligt eller först efter att Migrationsverket med stöd av 6 kap. 6 b § utlänningslagen har förelagt arbetsgivaren att lämna information om de villkor som tillämpas.

Att de anställningsvillkor som tillämpas över tid blir sämre än de som har legat till grund för bedömningen av rätten till arbetstillstånd behöver inte vara en del i ett skenförfarande för att kringgå utlän-

[99] 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ningslagens krav. Det kan finnas fullt godtagbara förklaringar till att villkoren i ett anställningsförhållande under arbetstillståndets giltighetstid ändras till det sämre för arbetstagaren. Arbetsgivaren kan av verksamhetsrelaterade skäl som har uppstått efter det att arbetstillståndet beviljades ha haft anledning att omreglera utlänningens anställningsavtal, exempelvis för att sänka lönen eller minska arbetstidsmåttet.

Någon sanktionsavgift bör inte påföras i fall där arbetstagaren blir av med sitt arbetstillstånd som en följd av att arbetsgivaren frivilligt eller genom att följa ett åläggande anmäler villkorsförsämringen till Migrationsverket. Arbetsgivaren har i sådana fall följt regelverket och informerat Migrationsverket i egenskap av tillsynsmyndighet om att förhållandena har ändrats på ett sätt som kan leda till att rätten till ett arbetstillstånd kan behöva omprövas.

Detsamma gäller i fall där arbetsgivaren inte har fått något åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen, men på frivillig grund har informerat Migrationsverket om den villkorsförsämring som senare har lett till en återkallelse av arbetstillståndet. En sanktionsavgift bör dock i sådana fall kunna undvikas bara genom att anmäla villkorsförsämringen innan Migrationsverket har förelagt arbetsgivaren att lämna information om de villkor som gäller i enlighet med 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen. Risken att annars drabbas av en sanktionsavgift bör ge arbetsgivare incitament att på helt frivillig grund – det vill säga innan Migrationsverket har agerat genom ett föreläggande – lämna information i fall där utlänningens anställningsvillkor av någon anledning försämras under arbetstillståndets giltighetstid.

Sammanfattningsvis bör någon sanktionsavgift inte tas ut när arbetsgivaren antingen har anmält till Migrationsverket att villkoren har försämrats i enlighet med ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen eller i annat fall har lämnat uppgift om försämringar i utlänningens villkor utan att ha fått ett föreläggande enligt 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen från Migrationsverket.

Har Migrationsverket med stöd av 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen ålagt arbetsgivaren att anmäla en villkorsförsämring kommer sanktionsavgift enligt den föreslagna bestämmelsen i praktiken att påföras i fall där den som har eller har haft utlänningen anställd också har underlåtit att följa åläggandet. Brott mot 6 kap. 6 b § utlännings-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

förordningen är straffrättsligt sanktionerade.[100] Som har nämnts i avsnitt 6.3.2 är sanktionsavgifter i allmänhet att anse som straff i Europakonventionens mening, vilket bland annat innebär att det skulle kunna handla om en otillåten dubbelbestraffning om någon drabbas av såväl ett straff som en sanktionsavgift för en och samma överträdelse.

I detta fall handlar det emellertid inte om sanktioner som döms ut för en och samma överträdelse. En underlåtelse att anmäla en villkorsförsämring är inte samma överträdelse som en underlåtelse att faktiskt tillämpa sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, vilket är den överträdelse som har ett direkt samband med att arbetstagaren faktiskt har förlorat sitt arbetstillstånd. Det är möjligt för en arbetsgivare som i och för sig har bedömts bryta mot ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen att undvika den föreslagna sanktionsavgiften genom att rätta till sitt beteende och på det sättet undvika att arbetstillståndet återkallas eller att en förlängning av tillståndet avslås. Delegationen bedömer att den föreslagna sanktionsregeln inte kan medföra en sådan dubbelbestraffning som är otillåten enligt bland annat Europakonventionen.

6.6.8 Sanktionsavgiftens storlek med mera

Delegationens förslag: Sanktionsavgiften ska vara det prisbasbelopp som gällde när Migrationsverket fattade sitt beslut rörande utlänningens arbetstillstånd. Om det under en längre tid än tre månader har tillämpats sämre villkor än sådana som krävs för att förutsättningarna för arbetstillstånd ska vara uppfyllda ska avgiften i stället vara två prisbasbelopp.

Innan sanktionsavgift påförs ska den som har tillämpat de sämre villkoren ges tillfälle att yttra sig. Avgiften ska få sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Migrationsverket ska besluta om sanktionsavgiften. Beslutet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

[100] 20 kap. 6 § utlänningslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

När det gäller frågor om till vem och när sanktionsavgiften ska betalas samt om dröjsmålsavgift och indrivning ska samma regler gälla som för den särskilda avgiften i utlänningslagen.

Skälen för delegationens förslag: En fysisk eller juridisk person som anställer en utlänning som vistas eller arbetar illegalt i Sverige ska betala en särskild avgift motsvarande det prisbasbelopp som gällde när överträdelsen upphörde.[101] Om överträdelsen har pågått under längre tid än tre månader är avgiften för varje utlänning i stället två prisbasbelopp. Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Avgiften tillfaller staten.

Att någon har en utlänning med arbetstillstånd anställd hos sig och inte frivilligt eller i enlighet med ett åläggande anmäler till Migrationsverket att de villkor som tillämpas ligger under den nivå som har varit en förutsättning för arbetstillståndet bör principiellt likställas med att arbetstagaren från början har saknat rätt att vistas och arbeta i Sverige, se ovan. Sanktionsavgiften för den som har tillämpat villkor som har lett till att en arbetstagare har förlorat sitt arbetstillstånd bör därför ligga på samma nivå som den särskilda avgiften i fall där någon har arbetat utan att ha nödvändiga uppehålls- eller arbetstillstånd. Sanktionsavgiften bör alltså som utgångspunkt vara det prisbasbelopp som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut rörande det aktuella arbetstillståndet. Sanktionsavgiften bör motsvara två prisbelopp om de sämre villkoren har tillämpats under längre tid än tre månader. Sanktionsavgiften bör, som den särskilda avgiften, tillfalla staten.

Enligt delegationens uppfattning är den särskilda avgiften i utlänningslagen i dag för låg för att verka tillräckligt avskräckande mot att oseriösa arbetsgivare anställer arbetstagare utan nödvändiga tillstånd. I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (SOU 2024:15) har föreslagits att nivån på den särskilda avgiften för den som har haft en utlänning som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige höjs till en och en halv gånger prisbasbeloppet respektive tre prisbasbelopp. Delegationen ställer sig bakom att nivån på den särskilda avgiften höjs. Höjs den särskilda avgiften bör också nivån på den nu föreslagna sanktionsavgiften höjas på motsvarande sätt.

[101] 20 kap. 12 § tredje stycket utlänningslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Om förutsättningarna för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen inte längre är uppfyllda, ska Migrationsverket ge bland annat arbetsgivaren tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över bedömningen och komma in med kompletterande uppgifter. I ett ärende som har resulterat i att Migrationsverket har återkallat ett arbetstillstånd eller avslagit en ansökan om förlängning av tillståndet på grund av brister i tillämpningen av villkoren ska utlänningens arbetsgivare alltså ha fått ge sin förklaring till varför villkoren har försämrats och reda ut eventuella missförstånd. Arbetsgivaren har också i regel en möjlighet att undvika att arbetstillståndet återkallas genom att börja tillämpa sådana villkor som innebär att arbetstillståndet består.

Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det behövs någon möjlighet för Migrationsverket att i enskilda fall sätta ned sanktionsavgiften om det finns särskilda skäl för det. Det är svårt att se situationer där det skulle kunna finnas sådana relevanta skäl som gör att avgiften bör sättas ned, särskilt med hänsyn till att det finns stora möjligheter för arbetsgivaren att undvika en sanktion genom att ändra sitt beteende.

Sanktionsavgiften bör dock – på motsvarande sätt som gäller för den särskilda avgiften enligt 20 kap. 12 § utlänningslagen – få sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Det är rimligt att det finns en möjlighet för Migrationsverket att sätta ned avgiften eller helt låta den falla bort i enskilda fall, låt vara att en sådan möjlighet bara torde kunna användas i ytterst få och svårförutsebara fall.

Det bör vara Migrationsverket som i egenskap av tillsynsmyndighet ges ansvaret att hantera frågan om påförande av den föreslagna sanktionsavgiften. Ett alternativ skulle kunna vara att sanktionsavgifterna hanteras genom ett system med avgiftsföreläggande. Ett sådant system används som nämnts tidigare i bland annat arbetsmiljölagstiftningen och innebär att den som sanktionen riktas mot får möjlighet att godkänna att betala avgiften i stället för att Arbetsmiljöverket själv beslutar om att den ska betalas. Godkänns inte avgiften får Arbetsmiljöverket ta ställning till om myndigheten ska ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att avgift ska påföras.

Frågan om huruvida en sanktionsavgift ska påföras eller inte kommer enligt den föreslagna sanktionsbestämmelsen att uppstå först efter ett beslut om återkallelse av ett arbetstillstånd eller om att ett arbetstillstånd inte ska förlängas. I sådana ärenden ska både

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

utlänningen och arbetsgivaren ha beretts tillfälle att yttra sig inför beslutet och de materiella förutsättningarna för att besluta om exempelvis återkallelse av arbetstillståndet kan i sig prövas av domstol innan beslutet får laga kraft. När frågan uppstår om sanktionsavgift ska tas ut kommer de bakomliggande omständigheterna runt beslutet att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet alltså att vara utredda och fastställda. Det som möjligen behöver utredas och eventuellt prövas av domstol rent materiellt är om det har funnits anledning att sätta ned sanktionsavgiften på grund av att det föreligger särskilda skäl. Mot den bakgrunden bedöms det vara lämpligast att Migrationsverket själv får besluta om sanktionsavgiften, med en möjlighet för den som beslutet riktas mot att överklaga till allmän förvaltningsdomstol.

Även om de omständigheter som har legat bakom exempelvis en återkallelse av ett arbetstillstånd är utredda bör arbetsgivaren ges möjlighet att yttra sig innan Migrationsverket fattar ett beslut om sanktionsavgift. Arbetsgivaren bör innan sanktionen beslutas ges möjlighet att lägga fram omständigheter som kan medföra att sanktionsavgiften ska sättas ned eller helt falla bort.

De föreslagna sanktionsbestämmelserna föreslås placeras i två nya paragrafer i 20 kap. utlänningslagen, nämligen 13 a och 13 b §§. Det vore mest lämpligt att i anslutning till dessa bestämmelser ange att Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift kan överklagas till förvaltningsdomstol. En förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen får emellertid endast överklagas i de fall som anges i lagens 14 kap.[102] Även möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut om den föreslagna sanktionsavgiften bör därför regleras i det kapitlet, även om det innebär att överklagandebestämmelsen placeras före den materiella regel som en överprövning kan avse. Mot den bakgrunden bör det i en ny 14 kap. 4 d § utlänningslagen anges att Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Det som i 20 kap. 14 § utlänningslagen sägs om särskilda avgifter bör gälla även för sanktionsavgifter. Det innebär att sanktionsavgiften ska betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att Migrationsverkets eller – om beslutet överklagas – domstolens beslut fick laga kraft. En upplysning om detta ska tas in i beslutet. Om avgiften inte

[102] 14 kap. 1 § utlänningslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

betalas inom denna tid, bör dröjsmålsavgift tas ut och den obetalda avgiften och dröjsmålsavgiften bör lämnas för indrivning. Regeringen bör få meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Avgiften bör inte få drivas in när fem år har gått efter det att beslutet fick laga kraft.

6.6.9 Förslagen uppfyller kraven på rättssäkerhet

Delegationens bedömning: Den föreslagna regleringen om en sanktionsavgift i vissa fall vid återkallelse av ett arbetstillstånd eller vid ett beslut om avslag på en begäran om förlängning av ett arbetstillstånd uppfyller kraven på rättssäkerhet.

Skälen för delegationens bedömning: Som konstateras i avsnitt 6.6.3 har tidigare utredningsförslag på det område som behandlas i detta avsnitt inte lett till lagstiftning. Skälet till det har huvudsakligen varit att det har ansetts vara för rättsosäkert att koppla en sanktion i form av straff eller en administrativ sanktion till bristande uppfyllelse av sådana krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Det har ansetts vara för svårt att som arbetsgivare veta exakt vad som ligger i kravet på lön, försäkringsvillkor och övriga anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal eller praxis.

Vid införandet av såväl straffrättsliga sanktioner som administrativa sanktioner i form av sanktionsavgifter behöver vissa krav kring rättssäkerheten enligt Europakonventionen och Europarådets rekommendationer beaktas, se avsnitt 6.3.2. Det bör på ett generellt plan krävas att det ska vara tydligt och förutsebart för den som riskerar att drabbas av en sanktion från samhällets sida vilka ageranden och förfaranden som kan leda till sanktionen.

Det faktum att det sedan den 1 juni 2022 ställs krav på ett faktiskt anställningsavtal för att arbetstillstånd ska beviljas innebär att det för arbetsgivaren bör framstå som tydligare än tidigare vilka villkor som också i praktiken ska tillämpas för att arbetstagarens rätt till ett arbetstillstånd ska bestå. Genom kravet på anställningsavtal får det alltså anses vara mer förutsebart för arbetsgivaren vilka brister i tillämpningen av villkoren som ytterst kan leda till en sanktion från det allmännas sida.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Inte vilka överträdelser som helst från en arbetsgivares sida ska enligt förslaget kunna leda till en sanktion i form av sanktionsavgift. Det räcker inte att arbetsgivaren tillämpar sämre villkor än de som har legat till grund för arbetstillståndet. Den bristande tillämpningen måste som förslaget är utformat ha lett till ett beslut om återkallelse eller om avslag på en ansökan om förlängning av arbetstillståndet, eventuellt efter ett förfarande med överprövning av beslutet av domstol.

Som har beskrivits tidigare gäller sedan den 1 juni 2022 att bland annat arbetsgivaren ska ges tillfälle att yttra sig över Migrationsverkets bedömning kring tillämpningen av anställningsvillkoren och komma in med kompletterande uppgifter. Det finns sedan dess också ett större utrymme för arbetsgivare att undvika att ett arbetstillstånd återkallas genom att rätta till en redan påtalad brist i det avseendet. Enligt förarbetena till de ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 1 juni 2022 kan det exempelvis vid bedömningen av om ett arbetstillstånd ska återkallas eller inte beaktas om arbetsgivaren lämnar en ursäktlig eller rimlig förklaring till varför det har blivit fel samtidigt som det framstår som klart att förutsättningarna för arbetstillstånd kommer att vara uppfyllda framöver.[103] Det ska vidare erinras om att ett arbetstillstånd inte ska återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig.

Mot den samlade bakgrunden anser delegationen att rättssäkerhetsskäl – åtminstone numera – inte ger anledning att avstå från att införa en sanktion mot arbetsgivare i nu aktuella fall. Det får anses vara tillräckligt förutsebart för arbetsgivaren vilken nivå på arbets- och anställningsvillkoren som ska tillämpas, med risk för att annars drabbas av en sanktion. Innan ett relevant beslut om återkallelse eller om avslag på en ansökan om förlängning av ett arbetstillstånd över huvud taget fattas ska arbetsgivaren ha getts möjlighet att kommunicera med Migrationsverket och rätta till eventuella brister.

[103] Prop. 2021/22:134 s. 153.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.7 Åtgärder för att underlätta för utsatta arbetstagare att få uteblivna löner

6.7.1 Bakgrund

Det är svårt för vissa grupper att utkräva lön

Delegationen har i tidigare betänkanden beskrivit att det ofta föreligger svårigheter för arbetstagare som exploaterats i Sverige att få ut sin lön. Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av att kollektivavtalstäckningsgraden är hög och av att både arbetsgivare och arbetstagare i hög grad är organiserade. Inom vissa riskbranscher är dock kollektivavtalstäckningen lägre (se närmare i kapitel 4). Som delegationen har lyft fram i tidigare betänkanden, står det dock klart att enbart bundenhet till ett kollektivavtal inte är en garanti för att kollektivavtalet faktiskt följs.

Byggmarknadskommissionen, som genomfört en undersökning på området, har konstaterat att det finns företag som tecknar kollektivavtal i syfte att ge en seriös fasad, men som sedan systematiskt bryter mot avtalet genom att till exempel utbetala för lite lön, utan att det uppmärksammas av någon part. Vidare är det allt färre som är medlemmar i en arbetstagarorganisation i Sverige. Särskilt utländska arbetstagare är sällan medlemmar i en svensk arbetstagarorganisation. Enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen är det arbetstagarorganisationen där arbetstagaren är medlem som bistår i talan om fordran av lön hos arbetsgivaren. Den kartläggning som Utredningen om arbetskraftsinvandring gjorde i betänkandet *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.* (SOU 2021:88) visar vidare att utsatta arbetstagare som har vänt sig till en arbetstagarorganisation kan ha nekats hjälp med hänvisning till den tre månaders karenstid som vissa organisationer tillämpar innan man företräder medlemmar, samt att flera arbetstagarorganisationer upplever svårigheter med att organisera denna grupp.

Det faktum att många av de som befinner sig i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet saknar stöd av en arbetstagarorganisation gör det svårare för såväl parterna att bevaka att kollektivavtal efterlevs som för den enskilde att driva en talan mot arbetsgivaren vid en tvist. Den som inte är medlem i en arbetstagarorganisation men som på egen hand vill driva en talan mot en arbetsgivare för utebliven lön tar betydande ekonomiska risker. Den enskilde behöver då dels bära

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kostnaden för ett eventuellt ombud, dels bära risken att behöva betala motpartens rättegångskostnader. Det ska i sammanhanget noteras att det kan finnas möjlighet att få vissa rättegångskostnader betalda av staten enligt rättshjälpslagen (1996:1619). I praktiken kan det dock vara svårt för den som saknar kunskap om sina rättigheter eller hur det svenska rättssystemet fungerar att orientera sig i hur man går till väga för att få hjälp, vilket även Riksrevisionen uppmärksammat.[104] Den som inte är svensk medborgare och som varken är, eller tidigare har varit bosatt i Sverige, får beviljas rättshjälp endast om det finns särskilda skäl. När Riksrevisionen granskade statens insatser mot exploatering av arbetskraft konstaterades att det största hindret för att arbetsmarknadens parter ska kunna bevaka arbetsvillkoren för riskgruppen tycks vara att få utländska arbetstagare att gå med i en arbetstagarorganisation.[105] Problemen i Sverige med att utländsk arbetskraft sällan kan få uteblivna löner bekräftas i en ny rapport från HEUNI, där det anges att de sällan får information om möjligheten att utkräva obetald lön samt att det finns begränsningar i deras möjligheter till rättsligt stöd och betydande kostnadsrisker i samband med en rättstvist.[106]

Som delegationen tidigare har beskrivit bedriver vissa arbetstagarorganisationer ett aktivt arbete med att nå arbetstagare i riskgrupperna för arbetslivskriminalitet. I debatten talas det ofta om skuggsamhället och de så kallade irreguljära migranter eller papperslösa, som befinner sig i landet utan rätt att vistas i Sverige och som ofta kan vara i en särskilt utsatt position. En av de organisationer som bedriver ett arbete riktat mot dessa är Solidariska Byggare som är en del av SAC, Sveriges arbetares centralorganisation. Det typiska ärendet som organisationen hanterar är att en utländsk arbetstagare vänder sig till organisationen när arbetsgivaren inte har betalat ut lön. Organisationens företrädare använder sig också i stor utsträckning av lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen), något som uppmärksammades av Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret.[107] Det kan även nämnas att Fackligt Center för Papperslösa (som drivs av bland andra LO och TCO) hjälper utsatta arbetstagare oavsett om de är medlemmar i någon arbetstagarorganisation eller inte. Fackligt Center

[104] Riksrevisionen (2020b), s. 50.
[105] Riksrevisionen (2020b), s. 50.
[106] HEUNI (2024), s. 145.
[107] SOU 2022:26, s. 79.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för Papperslösa hanterar enligt egen uppgift omkring 50–100 ärenden per år. Delegationens bild är dock att antalet fall där denna grupp skulle behöva stöd är betydligt större. Även Fastighetsanställdas förbund hjälper i viss mån utsatta icke-medlemmar inom ramen för det projekt som nyligen initierats mot arbetslivskriminalitet i städbranschen (se närmare i avsnitt 4.6.4).

Många myndighetsföreträdare som delegationen har varit i kontakt med lyfter fram att eftersom det i dag i praktiken finns små möjligheter för utsatta grupper att få arbetsrättsliga rättigheter tillgodosedda, är det i princip riskfritt för oseriösa arbetsgivare att exploatera personer. Att det finns en relativt stor grupp arbetstagare i riskgrupp att utsättas för arbetslivskriminalitet som i dag faller utanför den svenska modellen är inte bara problematiskt för den enskilda arbetstagaren, utan kan i förlängningen riskera att försvaga även den svenska arbetsmarknadsmodellens legitimitet.

Goda exempel finns från flera andra länder

I flera andra länder finns olika former av organisationer, med eller utan koppling till arbetstagarorganisationer, som är särskilt inriktade på bland annat juridiskt stöd till de som utnyttjas i arbetskraftsexploatering eller riskerar att bli det. Goda exempel på detta finns i Finland och har beskrivits i delegationens tidigare delbetänkande.[108] Ytterligare exempel finns från Tyskland, där det finns ett system med statligt finansierade föreningar, med koppling till arbetstagarorganisationerna, som stöttar utsatta arbetstagare.[109]

Enligt EU:s så kallade sanktionsdirektiv[110], ska medlemsstaterna säkerställa att arbetsgivare för överträdelse av förbudet mot anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt ansvarar för betalning av eventuell innestående ersättning till tredjelandsmedborgaren. I Belgien gavs i samband med genomförandet av direktivet det fristående organet Myria i uppgift att representera dessa tredjelandsmedborgare som civilrättsligt ombud, för att exempelvis utkräva utebliven lön. Myria är en offentlig institution som fungerar som

[108] SOU 2023:8, s. 274 f.
[109] SOU 2023:8, s. 295 f.
[110] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

nationell rapportör för arbetet mot människohandel i enlighet med Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s så kallade människohandelsdirektiv. Myria har även till uppgift att säkerställa migranters rättigheter och att informera myndigheterna om migrationsflöden. Myrias roll finns närmare beskriven i delegationens tidigare delbetänkande.[111]

6.7.2 Diskrimineringsombudsmannen bör få föra talan för irreguljära migranters rätt till lön

Delegationens förslag: I en tvist om lön eller annan ersättning enligt lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, ska Diskrimineringsombudsmannen få föra talan för en enskild arbetstagare. Talan ska föras vid Arbetsdomstolen.

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister, eller när en arbetstagarorganisation i andra fall företräder den enskilde som ombud, ska dock ombudsmannen få föra talan bara om organisationen inte gör det.

Talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen ska behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i lagen om rättegången i arbetstvister om den enskildes ställning i rättegången ska tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Skälen för delegationens förslag

Det finns anledning att stärka möjligheterna att få ut lön

I Sverige har bestämmelsen i sanktionsdirektivet om arbetsgivarens ansvar för ersättning genomförts genom lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag). Lagen ger en rätt för utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige att erhålla lön och annan ersättning för utfört arbete. Vid tvist mellan en utlänning

[111] SOU 2024:14, s. 396 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och en arbetsgivare om innestående ersättning finns en presumtion om att lönen anses motsvara den minimilön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och om att tre månaders heltidsarbete har utförts.[112] Som framgår i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) har lagen tillämpats i ytterst få fall. Där framgår också att lagen i praktiken inte ger något väsentligt löneskydd för arbetstagare som arbetat utan tillstånd.[113]

I förarbetena till 2013 års lag framhålls att den berörda utländska arbetskraften i de flesta fall får antas vara oorganiserad.[114] Behovet av eventuella bestämmelser som närmare reglerar de praktiska möjligheterna för arbetstagarna att få ut sin lön diskuteras dock inte i förarbetena. Enligt artikel 6 i sanktionsdirektivet ska medlemsstaterna då tredjelandsmedborgare vistas olagligt i landet för varje överträdelse säkerställa att arbetsgivaren ska ansvara för betalning av eventuell innestående ersättning. Enligt delegationen finns det anledning att överväga hur lagen skulle kunna få bättre genomslag i praktiken, och därmed bidra till ett mer effektivt genomförande av direktivet. I en rapport från 2024 anges att det svenska systemet inte är utformat för att i praktiken möjliggöra för utsatta arbetstagare att kunna få tillbaka obetald lön enligt 2013 års lag.[115] Detta strider enligt rapporten mot Sveriges förpliktelser enligt sanktionsdirektivet och Europakonventionen. Sanktionsdirektivets syfte att bekämpa användningen av illegal arbetskraft motverkas också när det är kostnadseffektivt att anställa arbetstagare som inte har arbetstillstånd eftersom deras rättsliga anspråk på innestående lön har begränsade utsikter att realiseras.[116]

Företrädare för Jämställdhetsmyndigheten har lyft fram att det finns behov av stöd i arbetsrättsliga ärenden generellt, även i förhållande till exempelvis entreprenörsansvarslagen, och även i förhållande till andra målgrupper än irreguljära migranter, till exempel EU-medborgare som utnyttjas på olika sätt och i vissa fall har en svag ställning på arbetsmarknaden. Delegationen delar bedömningen

[112] 5 § lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag). Lagen behandlas närmare i avsnitt 6.5.
[113] SOU 2024:14, s. 204.
[114] Prop. 2012/13:125 s. 81.
[115] Johansson (2024), s. 24 f.
[116] Johansson (2024), s. 24.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

av behovet. Enligt delegationens mening framstår det dock i första hand som angeläget att vidta åtgärder för att 2013 års lag ska få bättre genomslag i praktiken. Delegationen vill dock påtala vikten av att arbetstagarorganisationerna bedriver ett aktivt arbete med att nå samtliga grupper som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

Tänkbara aktörer att biträda utsatta i vissa ärenden

Som delegationen har lyft fram i SOU 2024:14 skulle det kunna övervägas om någon organisation eller myndighet ska få i uppdrag att biträda utsatta arbetstagare i förhållande till 2013 års lag, på liknande sätt som skett i Belgien. I Belgien har ansvaret lämnats till en offentlig aktör. Enligt delegationen är det inte givet att en eventuell aktör som skulle biträda utsatta arbetstagare i Sverige ska vara statlig.

I Sverige har arbetsmarknadens parter en stark ställning. Även om en arbetstagare själv har möjlighet att driva en lönetvist är det typiskt sett arbetstagarorganisationerna som hanterar tvister om indrivning av löner. Det finns en skepsis från vissa av parterna på arbetsmarknaden mot att en statlig myndighet skulle bistå arbetstagare i tvister enligt ovan nämna lag. Enligt delegationens bild förefaller bakgrunden vara dels principiella skäl, där man inte anser att detta är en fråga för staten, dels en farhåga om att det kan komma att påverka arbetstagarnas organisationsgrad negativt. Även om delegationen bedömer att frågan om hjälp att driva in ersättning enligt 2013 års lag är av relativt begränsad karaktär och därmed svårligen bör få påverkan på organisationsgraden, finns det ändå starka skäl att låta arbetstagarorganisationerna vara de aktörer som i första hand skulle hantera en sådan uppgift. Som delegationen har angett ovan finns det skäl att överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom arbetslivskriminella förfaranden.

I sammanhanget är det dock viktigt att erinra om att arbetsmarknadens parter är autonoma, vilket bland annat innebär att de själva har rätt att utforma sin verksamhet. Det är till exempel inte möjligt att från statligt håll reglera att arbetstagarorganisationerna har en skyldighet att biträda vissa grupper. Organisationerna är vidare finansierade av sina medlemmar och det är därmed långt

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ifrån självklart att de regelmässigt på frivillig basis kan förväntas anta en uppgift innebärande att de ger stöd till icke-medlemmar. Mot denna bakgrund bör det enligt delegationens mening övervägas att bidra med finansiellt stöd till arbetstagarorganisationer som vill bistå irreguljära migranter i enlighet med 2013 års lag (se närmare om detta i avsnitt 6.7.3).

Andra tänkbara sätt att ge 2013 års lag bättre praktiskt genomslag skulle kunna vara att utöka möjligheterna till rättshjälp till att omfatta även denna krets personer. I 12 § rättshjälpslagen (1996:1629) anges att den som inte är svensk medborgare och som varken är eller tidigare har varit bosatt i Sverige får beviljas rättshjälp endast om angelägenheten ska behandlas i Sverige och det finns särskilda skäl. Man skulle kunna tänka sig att lägga till ett stycke i 12 § i rättshjälpslagen där det regleras att stöd till irreguljära migranter i enlighet med 2013 års lag är ett sådant särskilt skäl som motiverar stöd enligt lagen. Vissa advokater kommer i dag genom sitt arbete med migrationsärenden i kontakt med migranter som befinner sig i en utsatt position och en sådan ordning skulle möjliggöra för bland annat dessa att ta sig an tvisterna.

Ett ytterligare alternativ som nämnts till delegationen är att ge ett stöd till antidiskrimineringsbyråerna för att driva denna typ av ärenden. I Sverige finns 18 lokala antidiskrimineringsverksamheter som ger rådgivning och stöd för de som har blivit utsatta för diskriminering. De är ideella verksamheter som drivs med stöd från bland annat Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt kommunerna.

Delegationen anser dock att det mest ändamålsenliga är en ordning där arbetstagarorganisationerna har option på att vara den aktör som i första hand ska driva ärenden enligt lagen, men där en statlig myndighet har möjlighet att driva sådana ärenden för det fall organisationen inte gör det. En liknande lösning finns i familjeledighetslagarna och i diskrimineringslagen (2008:567), av vilka det följer att Diskrimineringsombudsmannen (DO) bara har rätt att föra talan om arbetstagarorganisationen inte gör det.[117]

Frågan blir då vilken statlig myndighet som skulle vara bäst lämpad i detta fall. Enligt delegationens mening är det få myndigheter som skulle kunna anses vara tänkbara att biträda enskilda i den nu aktuella situationen. Förutom arbetsmarknadens parter är DO en

[117] Jfr 6 kap 2 § tredje stycket diskrimineringslagen och 25 § föräldraledighetslagen (1995:584).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

aktör som hanterar vissa typer av tvister på arbetsmarknadsområdet. DO:s uppdrag handlar i korthet om att arbeta mot diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter. DO har möjlighet att företräda enskilda personer i domstol och begära ersättning enligt diskrimineringslagen. Ett uppdrag att biträda irreguljära migranter enligt 2013 års lag skulle enligt delegationens mening kunna bidra till att främja lika rättigheter och möjligheter för denna grupp och därmed anses ligga inom ramen för myndighetens uppdrag. Andra myndigheter som kommer i kontakt med arbetskraftsexploatering på olika sätt i sitt arbete, såsom Jämställdhetsmyndigheten eller Polismyndigheten, saknar uppdrag att biträda enskilda i domstol och det skulle framstå som främmande för deras verksamhet i övrigt att inkludera ett sådant uppdrag. Inte heller Arbetsmiljöverket eller Skatteverket, som kommer i kontakt med enskilda på olika sätt genom arbetsplatskontroller, har något sådant uppdrag. Medlingsinstitutet har i uppdrag att verka för en väl fungerande lönebildning och medlar i intressetvister mellan kollektivavtalsparter, men har ingen roll när det gäller rättstvister på arbetsmarknaden. DO har anställda som är vana att hantera domstolsprocesser och företräda enskilda i vissa typer av arbetsrättsliga ärenden. Att bistå enskilda enligt 2013 års lag skulle enligt delegationens mening främja lika rättigheter för denna grupp. Samtidigt skulle det innebära en ny typ av ärende för myndigheten, något som kan innebära en risk att verksamheten blir mer spretig. Detta är dock en risk som föreligger oavsett vilken myndighet som skulle få uppgiften. Delegationen gör bedömningen att DO är den myndighet som är bäst lämpad att biträda utsatta arbetstagare enligt 2013 års lag, för det fall en arbetstagarorganisation avstår. Enligt delegationens mening är det den ordning som ligger mest i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen och samtidigt har förutsättningar att få bäst genomslag i praktiken.

Närmare om utformningen av talerätten

En fråga som behöver tas ställning till är den närmare utformningen av DO:s talerätt och i vilka situationer arbetsmarknadens parter ska ha företräde att föra talan. I sammanhanget kan noteras att den ordning som finns i ledighetslagarna och diskrimineringslagen bygger

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

på att en arbetstagarorganisation har företräde framför DO:s talerätt om kollektivavtal föreligger och personen i fråga är medlem i arbetstagarorganisationen. Av 6 kap. 2 § diskrimineringslagen framgår nämligen att när en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen), får ombudsmannen föra talan bara om arbetstagarorganisationen inte gör det. Det framstår som en naturlig utgångspunkt även för talerätten i nu aktuella fall. Enligt delegationen kan det dock finnas skäl att här utöka det område där arbetstagarorganisationerna har företräde framför DO:s talerätt.

De personer som kan komma att behöva biträde enligt 2013 års lag är, som nämnts ovan, oftast inte medlemmar i någon arbetstagarorganisation. De kan dock vara det, och de kan även bli medlemmar under den tid en tvist enligt 2013 års lag pågår. Personerna kan vidare arbeta hos en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal men det kan också vara fråga om en arbetsgivare som inte är bunden av något kollektivavtal. Enligt delegationens mening bör åtgärder som underlättar för irreguljära migranter att få uteblivna löner utformas så att de värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen. Ett led i detta är att stärka arbetstagarorganisationernas arbete med att nå denna grupp. Mot denna bakgrund bör talerättsbestämmelsen utformas så att en arbetstagarorganisation i vissa fall har företräde att föra talan även när det gäller en irreguljär migrant som inte är medlem i organisationen. Det bör gälla fall då en arbetstagarorganisation har valt att företräda den enskilde som ombud.

Delegationen föreslår därför att när en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § arbetstvistlagen, eller när en arbetstagarorganisation i andra fall har valt att som ombud företräda den enskilde, får DO föra talan bara om organisationen inte gör det. Talan som förs av DO bör behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i arbetstvistlagen om den enskildes ställning i rättegången bör tillämpas också när ombudsmannen för talan.

En särskild fråga i sammanhanget är hur DO, när ett ärende inkommer, bör kontrollera om det finns en arbetstagarorganisation som är intresserad av att driva tvisten. Enligt delegationens mening bör det vara tillräckligt att DO frågar den berörde huruvida han eller hon är medlem i någon arbetstagarorganisation eller har haft

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kontakt med en sådan om att företräda denne i ärendet. Någon ytterligare utredningsåtgärd bedöms inte vara nödvändig.

6.7.3 Ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter

Delegationens förslag: Det ska införas en ny förordning enligt vilken statsbidrag får lämnas till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige att göra sin rätt gällande enligt lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

Syftet med statsbidraget ska vara att främja att arbetstagarorganisationer bistår sådana utlänningar med att få den lön och annan ersättning som de har rätt till.

Förordningen ska meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Skälen för delegationens förslag: Som anges ovan är det i Sverige typiskt sett arbetstagarorganisationerna som hanterar tvister om indrivning av löner. De som omfattas av 2013 års lag är ofta oorganiserade och har i praktiken små möjligheter att få uteblivna löner. Som nämnts ovan finns det organisationer som bistår såväl personer som inte är medlemmar som personer som nyligen har blivit medlemmar i en arbetstagarorganisation, utan beaktande av den karenstid som typiskt sett finns. Detta sker dock i relativt liten skala. Arbetstagarorganisationerna företräder sina medlemmar och är finansierade av dem, och det är därmed långt ifrån självklart att de regelmässigt kan förväntas anta en uppgift innebärande att de ger stöd till ickemedlemmar eller nya medlemmar utan beaktande av karenstid.

Som delegationen har angett ovan finns det skäl att överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och att konkurrensen snedvrids genom arbetslivskriminella förfaranden. Enligt delegationen är det lämpligt att i detta syfte rikta ett stöd till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter att få uteblivna löner enligt 2013 års lag.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

En särskild fråga är i vilken form ett sådant nytt statsbidrag till arbetstagarorganisationer bör regleras. Det skulle kunna övervägas att reglera det i förordningen (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. Det skulle dock innebära omfattande ändringar i den förordningen och skulle eventuellt riskera att göra den förordningen mindre lättillgänglig. Det nya statsbidraget bör därför regleras i en ny förordning.

Av 8 kap. 7 § regeringsformen följer att regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag (verkställighetsföreskrifter) och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den så kallade restkompetensen). Delegationen gör bedömningen att regeringen kan meddela den nya förordningen med stöd av restkompetensen.

Syftet med statsbidraget bör anges i förordningen. Syftet bör vara att främja att arbetstagarorganisationer bistår utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige med att få den lön och annan ersättning som de har rätt till.

6.7.4 Statsbidragets förenlighet med EU:s bestämmelser om statliga stöd

Delegationens förslag: Statsbidraget ska endast få lämnas i enlighet med EU:s bestämmelser om stöd av mindre betydelse.

Arbetsmiljöverket ska utföra vissa uppgifter som en medlemsstat har enligt EU-rätten när det gäller kontroll av stöd av mindre betydelse.

Skälen för delegationens förslag

EU:s bestämmelser om statligt stöd

Artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bestämmelser om statligt stöd. Utgångspunkten är ett principiellt förbud mot statliga stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Det behöver därför tas

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ställning till om ett stöd av detta slag utgör statsstöd och om anmälan om stödet bör göras till EU-kommissionen.

Bestämmelserna om statligt stöd gäller endast åtgärder som uppfyller alla kriterier som framgår av artikel 107.1 EUF, nämligen överföring av statliga medel, ekonomisk fördel, selektivitet, snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och påverkan på handeln mellan medlemsländerna.

Företagsbegreppet

Begreppet företag omfattar i detta sammanhang varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. När ett organ bedriver verksamhet av allmännyttig karaktär och inte är verksamt på en marknad i konkurrens anses det organet som huvudregel inte som ett företag. Även ett sådant organ kan dock tillhandahålla varor och tjänster på marknaden i konkurrens med andra aktörer, exempelvis på områdena för forskning, utbildning, konstnärlig verksamhet och hälsovård. Om så är fallet ska organet anses utgöra ett företag, eftersom det bedriver ekonomisk verksamhet, oaktat den omständigheten att tillhandahållandet av varor eller tjänster sker utan vinstsyfte.[118]

Anmälningsskyldighet och genomförandeförbud

Artikel 108.3 i EUF-fördraget behandlar skyldigheten för medlemsstaterna att i förhand underrätta kommissionen om alla planer på att bevilja statligt stöd (anmälningsskyldigheten). Det ska ske i så god tid att kommissionen kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om kommissionen anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden, ska den utan dröjsmål inleda ett sådant förfarande som anges i artikel 108.2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande har lett till ett slutgiltigt beslut. Det råder således ett genomförandeförbud.

[118] EU-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-222/04 (Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl.).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Undantag finns från bestämmelserna om statligt stöd

Det finns vissa förordningar om undantag från bestämmelserna om statligt stöd. Om villkoren i ett gruppundantag är uppfyllda är stödet undantaget anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet. Ett sådant regelverk är den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen, som ofta förkortas GBER (General Block Exemption Regulation).[119] Den allmänna gruppundantagsförordningen innehåller regler om vilka villkor som gäller för stöd till regional utveckling, forskning, utveckling och innovation, miljöskydd, flygplatser och hamnar med mera.

Det finns också EU-förordningar om stöd av mindre betydelse, så kallade de minimis-stöd. Om villkoren i någon sådan förordning är uppfyllda är det inte fråga om statligt stöd enligt EUF-fördraget.

Den 1 januari 2024 trädde en ny förordning om stöd av mindre betydelse i kraft, här kallad den allmänna förordningen om de minimis-stöd.[120] Av förordningen framgår att stöd till ett företag som sammanlagt inte överstiger 300 000 euro under en period av tre år och som även uppfyller övriga villkor i förordningen inte utgör statsstöd. Företag kan få de minimis-stöd enligt olika regelverk i en medlemsstat. Det är summan av allt de minimis-stöd till ett företag som inte får överstiga 300 000 euro.

Det finns en särskild förordning om de minimis-stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster.[121] Den tillåter en ersättning på högst 750 000 euro under en treårsperiod. Ersättning som uppfyller villkoren i förordningen är alltså inte att betrakta som statsstöd.

Stöd bör lämnas i form av de minimis-stöd

Som framgår ovan ska ett antal kriterier vara uppfyllda för att en åtgärd ska utgöra statligt stöd enligt EU-rätten. Skulle det införas ett ekonomiskt stöd för att bistå irreguljära migranter enligt 2013

[119] Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.
[120] Kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.
[121] Kommissionens förordning (EU) 2023/2832 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

års lag, kan det inte uteslutas att stödet skulle uppfylla samtliga kriterier för statsstöd. Det skulle nämligen vara fråga om en överföring av statliga medel som innebär en ekonomisk fördel för den som får stödet. Ett sådant stöd torde också kunna anses förstärka ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen och därmed anses uppfylla kriterierna om snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln. Stödet får sannolikt anses vara selektivt då det endast skulle delas ut till arbetstagarorganisationer. Arbetstagarorganisationer utgör företag inom området för statligt stöd och den verksamhet som stödet avser – att driva ärenden om lön och annan ersättning – utgör ekonomisk verksamhet. I detta avseende verkar arbetstagarorganisationerna på en konkurrensutsatt marknad.

Det kan alltså inte uteslutas att ett sådant stöd som delegationen föreslår i detta avsnitt skulle anses utgöra statligt stöd enligt EU:s regelverk. Det råder i så fall genomförandeförbud och anmälningsplikt om stödet inte omfattas av något undantag.

Det får anses osäkert om stödet omfattas av något gruppundantag. Det får vidare anses osäkert om stödet kan omfattas av bestämmelserna om allmänt ekonomiskt intresse. Detta bland annat mot bakgrund av att det inte är möjligt – eller lämpligt – att ge arbetsmarknadens parter en skyldighet att föra talan för någons räkning. Det skulle strida mot deras oberoende ställning.

I den mån det är tillräckligt att det statliga stöd som utgår till varje mottagare kan rymmas inom de 300 000 euro som anges i den allmänna förordningen om de minimis-stöd utgör stödet inte statsstöd och stödformen kan då införas utan godkännande från kommissionen.

Om kostnaderna för arbetstagarorganisationernas förande av talan skulle uppgå till högre belopp skulle det dock innebära att stöd inte kan gå ut för de kostnader som överskrider gränsen 300 000 euro per företag. Det kan noteras att det finns andra de minimis-stöd som kan utbetalas till arbetstagarorganisationerna, bland annat stöd enligt förordningen (2021:950) om statsbidrag för information och rådgivning om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Som nämnts ovan ska samtliga de minimis-stöd som ett företag får räknas samman och summan får under en treårsperiod inte överstiga 300 000 euro.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationen noterar att 2013 års lag hittills har tillämpats i mycket få fall. Det talar för att antalet fall kommer att vara begränsat. Samtidigt kan det inte uteslutas att det finns ett inte obetydligt antal arbetstagare som vill göra gällande anspråk med stöd av lagen och som med hjälp av de åtgärder som föreslås i detta betänkande får bättre förutsättningar att göra det. Antalet ärenden enligt lagen kan därför tänkas öka och kostnaderna för att driva sådana ärenden kan då komma att uppgå till betydande belopp. Hur stora belopp det handlar om kan variera beroende på ärendets karaktär. Det finns alltså en begränsning när det gäller hur många ärenden som kan hanteras inom ramen för systemet, om det bygger på den allmänna förordningen om de minimis-stöd. Det kan möjligen antas att det ofta är samma arbetstagarorganisationer som driver ärenden för arbetstagare enligt 2013 års lag, nämligen de som organiserar arbetstagare i de branscher där arbetslivskriminalitet förekommer i högre utsträckning.

Även med de begränsningar en sådan ordning innebär är det enligt delegationen i detta skede ändå mest ändamålsenligt att utforma stödet som ett de minimis-stöd. Ett sådant system skulle kunna införas utan att behöva få EU-kommissionens godkännande. Mot denna bakgrund bör det i den nya förordningen anges, på motsvarande sätt som görs i 2 § förordningen om statsbidrag för information och rådgivning om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, att bidrag får lämnas endast i enlighet med de villkor som anges i den allmänna förordningen om de minimis-stöd.

Om bedömningen i den fortsatta beredningen görs att ett stödsystem inom ramen för den allmänna förordningen om de minimis-stöd skulle vara för begränsat när det gäller storleken på stöden återstår alternativet att göra en anmälan till EU-kommissionen. Sådana kontakter med EU-kommissionen bör i så fall tas av Regeringskansliet.

Arbetsmiljöverket bör utföra de kontrollåtgärder som krävs enligt EU-reglerna

De aktuella EU-reglerna om de minimis-stöd innehåller vissa bestämmelser om kontrollåtgärder. Ett stöd av mindre betydelse ska inte beviljas utan att medlemsstaten först kontrollerar att det nya stödet inte medför att det totala belopp av stöd av mindre betydelse

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som beviljas det berörda företaget når upp till det tak som gäller för de minimis-stöd.[122] Dessa uppgifter bör utföras av Arbetsmiljöverket.

6.7.5 Förordningens närmare innehåll

Delegationens förslag: Arbetsmiljöverket ska pröva frågor om statsbidrag och betala ut det. I den nya förordningen ska det vidare regleras frågor om förutsättningar för statsbidrag, handläggning av ärenden, Arbetsmiljöverkets redovisning, återbetalning och återkrav, överklagande av beslut samt bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela verkställighetsföreskrifter.

Skälen för delegationens förslag

Förutsättningar för statsbidrag

I den nya förordningen behöver de närmare förutsättningarna för statsbidraget anges. En särskild fråga är om stödet ska kunna utgå för arbetstagarorganisationernas bistånd till alla kategorier arbetstagare som omfattas av 2013 års lag eller enbart till vissa.

De individer som kan komma att behöva biträde enligt 2013 års lag är ofta oorganiserade. Ett alternativ vore att begränsa stödet till ärenden där arbetstagaren inte är medlem i den arbetstagarorganisation som ansöker om stöd. I de fall arbetstagaren är medlem i organisationen får det antas att organisationen, om den väljer att företräda arbetstagaren, gör det på egen bekostnad och det kan argumenteras för att det då saknas anledning för det allmänna att ge stöd för detta.

Det finns dock enligt delegationens mening en risk för att en reglering där stöd enbart utgår för bistånd till oorganiserade arbetstagare skulle kunna få en avhållande verkan på arbetstagares vilja att bli medlemmar i en arbetstagarorganisation. En sådan ordning framstår därför inte som lämplig. Det kan också vara så att en person som behöver hjälp av en arbetstagarorganisation nyligen har blivit medlem i organisationen och ännu inte har uppnått den karenstid som ofta gäller för att få rättsligt biträde av arbetstagarorganisationerna.

[122] Se artiklarna 6.4 och 7.4 i kommissionens förordning (EU) 2023/2831.

Enligt delegationens mening bör mot denna bakgrund stödet kunna lämnas för organisationernas bistånd till alla kategorier arbetstagare som omfattas av 2013 års lag, alltså oavsett om arbetstagaren är medlem i organisationen eller inte. Ett sådant stöd har potential att stärka både utsatta för arbetslivskriminalitet och arbetstagarorganisationernas arbete riktat mot dessa och på så sätt vara ett led i att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Enligt delegationens mening framstår det som rimligt att bidraget motsvarar högst 50 procent av arbetstagarorganisationens kostnader. Inom ramen för delegationens referensgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter har det dock framförts att det finns en risk att stödet inte ger önskad effekt om endast hälften av kostnaden ersätts, bland annat mot bakgrund av att det krävs en del administrativt arbete för att ansöka om stöd. Ett bidrag motsvarande högst 50 procent av kostnaderna möjliggör bland annat att medlen kan fördelas på fler. Regelverket bör dock följas upp och vid behov justeras om det skulle visa sig att ett begränsat nyttjande hänför sig till att kostnaderna inte ersätts fullt ut. Statsbidrag bör lämnas endast i den mån det finns tillgång på medel. Det bör alltså bestämmas ett belopp som är tillgängligt för organisationerna att söka under en viss tid.

Arbetsmiljöverket bör handlägga ärenden och utbetala statsbidraget

En fråga att ta ställning till är vilken myndighet som ska besluta om stöd. Eftersom delegationen föreslår att DO ska få talerätt för ärenden enligt 2013 års lag skulle det kunna övervägas att låta DO hantera statsbidraget. Enligt delegationen är det dock lämpligare att låta Arbetsmiljöverket hantera ansökningar om statsbidraget. Statsbidraget är ett led i arbetet med att motverka arbetslivskriminalitet riktad mot denna krets av utsatta arbetstagare och Arbetsmiljöverket har redan i dag ansvar för hanteringen av ett statsbidrag riktat till arbetsmarknadens parter för visst arbete mot arbetslivskriminalitet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Närmare om ansökan

För att Arbetsmiljöverket ska ha underlag för att kunna pröva ansökan bör den innehålla uppgifter om det arbete som organisationen har utfört och de kostnader som organisationen har haft under det år som ansökan avser. För att myndigheten ska kunna bedöma om statsbidraget kan ges mot bakgrund av bestämmelserna om de minimis-stöd behöver det också i ansökan redovisas de andra stöd av mindre betydelse som organisationen har tagit emot under den senaste treårsperioden. Det bör också redovisas stöd som organisationen tidigare har ansökt om eller beviljats och som avser samma stödberättigande kostnader som det stöd som omfattas av ansökan.

En särskild fråga är när ansökan ska göras. Statsbidraget ska avse kostnader för att driva ärenden om lön och andra ersättningar. Det kan vara svårt att veta vad kostnaderna uppgår till innan ärendet är avslutat, exempelvis genom en dom i domstol. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att stöd begärs för uppkomna kostnader i efterhand, lämpligen en gång per år för kostnader som har uppkommit under föregående kalenderår.

Ansökan bör vara skriftlig. Det bör vara upp till Arbetsmiljöverket att bestämma det datum som ansökan senast ska ha kommit in till myndigheten.

Redovisning

För att det ska vara möjligt för regeringen att följa upp och utvärdera om statsbidraget har haft avsedd effekt bör det i förordningen införas bestämmelser om redovisning. Arbetsmiljöverket bör i sin årsredovisning redogöra för vilka som har fått bidrag och med vilka belopp bidraget har betalats ut till de olika mottagarna. Arbetsmiljöverket bör också varje år lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till. Om det är möjligt bör myndigheten också ge en samlad bedömning av bidragets effekter i förhållande till dess syfte.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Återbetalning och återkrav

Om ett statsbidrag har lämnats till en arbetstagarorganisation utan att förutsättningarna för det har varit uppfyllda är det angeläget att detta kan korrigeras. Den som har tagit emot bidrag bör därför vara återbetalningsskyldig om bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Det bör vara Arbetsmiljöverket som beslutar att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag, om en mottagare är återbetalningsskyldig.

Enligt delegationens mening bör det i återkravssituationer finnas ett påtryckningsmedel utöver själva möjligheten att kräva återbetalning. Om belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid bör därför dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut på beloppet.

Det kan uppkomma situationer då det skulle framstå som oskäligt att kräva återbetalning eller att ta ut dröjsmålsränta. Om det finns särskilda skäl för det, bör det därför finnas en möjlighet för Arbetsmiljöverket att besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta.

Överklagande och bemyndigande

Beslut om återkrav bör kunna överklagas. Övriga beslut enligt den nya förordningen bör dock inte få överklagas. Det bör hänvisas till 40 § förvaltningslagen (2017:900), där det framgår att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den nya förordningen bör också innehålla ett bemyndigande för Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter om verkställigheten av den.

6.8 Tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt

6.8.1 Bakgrund

I utlänningslagen finns bestämmelser om att tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall får ges till utländska brottsoffer och andra bevispersoner som vistas i landet. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ges till en sådan utlänning om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras (5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen). Det krävs också att

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

utlänningen har brutit alla förbindelser med de som misstänks för brott och att utlänningen klart har visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Därutöver krävs att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. Ett sådant uppehållstillstånd ska gälla i minst sex månader och ansökan görs av förundersökningsledaren.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan också beviljas om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna (5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen). Även i detta fall krävs att tillståndet behövs för att förundersökning och huvudförhandling ska kunna genomföras och att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot det. Ett uppehållstillstånd för betänketid ska gälla i 30 dagar och ansökan ska göras av förundersökningsledaren eller, sedan augusti 2022, även av socialnämnden om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Uppehållstillståndet får förlängas om förutsättningarna som anges där fortfarande är uppfyllda.

Statistiken visar att antalet ansökningar om betänketid från såväl socialtjänsten som förundersökningsledare är lågt i förhållande till antalet misstänkta fall av människohandel som uppmärksammas årligen i Sverige.[123] Plattformen Civila Sverige mot människohandel anger att endast 1 av 10 av de potentiella brottsoffer som de haft kontakt med, där det upprättats en polisanmälan, har erhållit en betänketid. Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen har haft i uppdrag att sprida information och ge kompetensstöd till socialnämnden om människohandel för att stödja användandet av regelverket om betänketid. Enligt Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen finns inom socialtjänsten dock en brist på grundläggande kunskap om människohandel och brottsoffrens rättigheter, vilket gör att ansökningarna om betänketid fortsatt ligger lågt i förhållande till det faktiska antalet fall.[124] Regelverket är dock relativt nytt och Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen har påtalat behovet av ökad medvetenhet hos socialtjänsten för att öka antalet ansökningar om betänketid.

[123] Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen (2024).
[124] Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen (2024), s. 10

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen kan en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. För detta krävs att utlänningen har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen och har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt 2013 års lag.[125]

Mer effektiva bestämmelser finns i andra länder

I Belgien får ett förmodat offer för människohandel 45 dagars betänketid, som förlängs först till tre månader och därefter med sex månader i taget under förutsättningen att brottsoffret samarbetar med rättsväsendet. Den som har formell status som förmodat offer för människohandel har rätt att stanna i Belgien så länge en rättsprocess pågår och har därefter möjlighet att få ett permanent uppehållstillstånd om åtal väcks i ärendet. Delegationen har fått bilden att för den som kommer från ett annat land, särskilt utanför EU, och har blivit utsatt för den här typen av brott kan möjligheten att få stanna i landet vara en förutsättning för att personen över huvud taget ska vara intresserad av att delta i en rättsprocess. År 2020 utfärdades totalt 29 permanenta uppehållstillstånd till människohandelsoffer i Belgien.

I Finland kan ett misstänkt människohandelsoffer som vistas olagligt i landet beviljas en betänketid. Betänketiden legaliserar vistelsen i Finland för högst sex månader. Under betänketiden kan personen återhämta sig från sina erfarenheter och ta ställning till ett eventuellt samarbete med myndigheterna. Uppehållstillstånd kan även beviljas ett människohandelsoffer som deltar i förundersökningen och domstolsbehandlingen av ett människohandelsbrott och som av denna anledning måste vara närvarande i Finland. I Finland bistår Hjälpsystemet för offer för människohandel i dessa ärenden.[126]

[125] I 20 kap. 5 § utlänningslagen anges att till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet har en utlänning anställd, om utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.
[126] 52 b och 52 c § utlänningslagen. https://ihmiskauppa.fi/sv/information-och-rad/manniskohandelsoffrens-uppehallsratt/. Hämtad 2024-09-23.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.8.2 Möjligheterna till tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt bör utökas

Delegationens förslag: En utlänning som vistas här ska, efter egen ansökan, få beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, också när utlänningen

1. företräds av Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation i en fråga som avses i lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, eller
2. har väckt talan enligt den föreslagna lagen om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

Om en utlänning har ansökt om ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska Migrationsverket få besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen. Ett beslut om avvisning eller utvisning ska inte få verkställas under den tid som en utlänning har meddelats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. En utlänning som har fått ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska erbjudas vård inom regionen och vara undantagen från kravet på arbetstillstånd.

Skälen för delegationens förslag

Utökade möjligheter till tidsbegränsade uppehållstillstånd för att irreguljära migranter ska kunna hävda sin rätt enligt 2013 års lag

Delegationen har föreslagit att en ny bestämmelse införs i 2013 års lag. Förslaget innebär att arbetstagarorganisationerna, och i andra hand DO, får föra talan enligt lagen. Som anges ovan kan en utlänning som har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt 2013 års lag i vissa fall få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För att personen ska få ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs dock att personen har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, det vill säga om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras. För tiden efter ett sådant uppehållstillstånds giltighetstid får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om utlänningen har

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

väckt talan för att hävda sin rätt enligt 2013 års lag och har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen. En förutsättning för att få ett uppehållstillstånd för att stanna i Sverige för en civilrättslig process enligt 2013 års lag är i dag alltså att en förundersökning om brott har inletts och att arbetstagaren har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i förundersökningen eller huvudförhandlingen.

Det kan dock finnas fall där en utlänning vill hävda sin rätt enligt 2013 års lag men där förutsättningarna i 15 kap. 15 d § inte är uppfyllda. I en rapport från 2024 anges att det svenska systemet inte är utformat för att i praktiken möjliggöra för utsatta arbetstagare att kunna få tillbaka obetald lön, varken genom en straffrättslig eller en civilrättslig process. Detta strider enligt rapporten mot Sveriges förpliktelser enligt sanktionsdirektivet och Europakonventionen.[127]

Ett sätt att ge sanktionsdirektivet bättre genomslag i praktiken skulle kunna vara att införa en möjlighet för en utlänning att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att utlänningen ska kunna göra gällande sin rätt enligt 2013 års lag, även om inte förutsättningarna i 15 kap. 15 d § är uppfyllda.

Det skulle dock kunna argumenteras för att det inte är nödvändigt att driva en process enligt 2013 års lag på plats i Sverige utan att det bör kunna ske på distans och med fysisk medverkan endast vid en eventuell domstolsförhandling. Enligt delegationens mening underlättas dock inhämtande av bevisning avsevärt om personen i fråga befinner sig i landet. Det kan vara språkförbistringar, tekniska svårigheter och andra omständigheter som gör att arbetet inför en domstolsförhandling försvåras om personen befinner sig i ett annat land.

Det är svårt att uppskatta hur lång tid en person behöver stanna i Sverige för att kunna föra en talan enligt 2013 års lag, då det beror på ett flertal faktorer. En grov uppskattning är att en sådan tvist kan ta cirka ett år.

Ett alternativ skulle kunna vara att en utlänning efter egen ansökan får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, redan om utlänningen gör gällande att det föreligger ett anspråk enligt 2013 års lag. Mot en sådan ordning skulle dock kunna anföras risken för missbruk av regelverket. Ett sådan reglering skulle kunna innebära

[127] Johansson (2024), s. 24 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ett incitament för irreguljära migranter att felaktigt påstå att de har ett anspråk enligt 2013 års lag för att på det sättet kunna stanna i landet. Det skulle också kunna hävdas att en så pass långtgående möjlighet att få tillfälliga uppehållstillstånd skulle kunna utgöra ett incitament för irreguljära migranter att söka sig hit.

Delegationen anser därför att bör ställas krav på att någon annan instans har gjort bedömningen att utlänningen har ett anspråk enligt 2013 års lag. Det framstår som en lämplig ordning att en utlänning får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. Det får antas att en arbetstagarorganisation eller DO inte företräder den enskilde i uppenbart ogrundade tvister. En sådan ordning innebär att risken för att möjligheten att få tillfälliga uppehållstillstånd missbrukas minimeras. För att förslagen ska få avsedd effekt bör det vidare vara tillräckligt att DO eller en arbetstagarorganisation har gett uttryck för att de har åtagit sig att företräda den enskilde. Det bör till exempel inte krävas att talan har väckts i domstol.

Sammanfattningsvis bör det – för att sanktionsdirektivet ska få bättre genomslag i praktiken – införas en möjlighet för en utlänning att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att utlänningen ska kunna göra gällande sin rätt enligt 2013 års lag, även om förutsättningarna i 5 kap. 15 d § inte är uppfyllda. På motsvarande sätt som i 5 kap. 15 § bör det gälla utlänningar som vistas här.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd för att hävda sin rätt enligt den föreslagna lagen om lön för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

I avsnitt 6.5 har delegationen föreslagit en ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. För att förslaget ska få verkan i praktiken krävs det att utlänningen har möjlighet att stanna i Sverige för att driva en sådan lönetvist. Samma överväganden gör sig alltså gällande här som har redogjorts för ovan avseende 2013 års lag. Det ligger nära till hands att i detta syfte införa en möjlighet till ett tillfälligt uppehållstillstånd till en utlänning som vistas i Sverige, om utlänningen har ett anspråk enligt den föreslagna lagen.

Inom ramen för delegationens expertgrupp har frågan väckts om det finns en risk för att denna typ av tillstånd skulle kunna leda till missbruk. Enligt delegationens mening bör risken för missbruk kunna minimeras om det införs ett krav på att utlänningen ska ha väckt talan

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

enligt den föreslagna lagen. Som nämnts tidigare är få utländska arbetstagare medlemmar i någon arbetstagarorganisation som kan företräda dem i händelse av en eventuell tvist. En tvist av detta slag kan vara resurskrävande. Det får enligt delegationens mening antas att det är ovanligt att arbetstagare inleder en rättslig process i fall då tvisten är uppenbart ogrundad. Risken för missbruk av bestämmelsen bör mot denna bakgrund vara liten.

Det bör därför införas en möjlighet för en utlänning som vistas i Sverige att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen har väckt talan enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

Inhibition, hälso- och sjukvård med mera

Det finns ett flertal bestämmelser som gäller utlänningar som har ansökt om eller har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt vad som i dag gäller enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen. En särskild fråga är om detsamma bör gälla sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som föreslås i detta avsnitt.

Till att börja med följer det av 12 kap. 12 a § utlänningslagen att om en utlänning har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket eller 15 d §, får Migrationsverket besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen. Det följer vidare av 12 kap. 13 b § utlänningslagen att om Migrationsverket har beviljat ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d §, får ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningen inte verkställas så länge uppehållstillståndet gäller.

En utlänning som vistas i Sverige med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § eller 15 d § utlänningslagen ska vidare enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. av regionen erbjudas vård inom regionen. En utlänning som har beviljats ett sådant uppehållstillstånd är också undantagen från kravet på arbetstillstånd (5 kap. 1 § andra stycket utlänningsförordningen).

Enligt delegationens uppfattning bör detsamma som sagts ovan om inhibition och förbud mot verkställighet gälla beträffande sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som föreslås i detta avsnitt. Vidare bör också utlänningar som har sådana tidsbegränsade uppehållstill-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

stånd som här föreslås ha motsvarande rätt till sjukvård och möjlighet att försörja sig genom arbete under den tid som utlänningen har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta bör lagtekniskt uppnås så att de nya möjligheterna att få tidsbegränsade uppehållstillstånd placeras i ett nytt andra stycke i 5 kap. 15 d § utlänningslagen. Vad som gäller enligt de ovan nämnda bestämmelserna, som tar sikte på tillfälliga uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen, kommer därmed att gälla även beträffande sådana tillfälliga uppehållstillstånd som föreslås i detta avsnitt.

6.9 Statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel

Delegationens bedömning: Det finns anledning att stärka civilsamhällets förmåga att ge stöd till arbetstagare som har utnyttjats eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Jämställdhetsmyndigheten bör få i uppdrag att inventera stödbehovet hos personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering och lämna förslag på målgruppsanpassade stödinsatser. Medel för statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete bör tillföras även från anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Delegationens förslag: Förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete ska ändras på så sätt att människohandel för alla ändamål omfattas.

Skälen för delegationens bedömning och förslag: Socialtjänsten i varje kommun har en skyldighet att ge stöd till brottsoffer.[128] Som delegationen tidigare har beskrivit kommer dock stöd till utsatta i hög grad från insatser från civilsamhället. I Sverige finns vissa civilsamhällesorganisationer, utöver arbetstagarorganisationerna, som bedriver ett arbete inriktat på att på olika sätt stödja arbetstagare som har utnyttjats eller riskerar att utnyttjas i arbetslivskriminella förfaranden. Som delegationen har redogjort för förefaller dock detta

[128] 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453). Offer för människohandel kan till exempel erbjudas stöd från regionkoordinatorerna mot människohandel som är verksamma inom socialtjänsten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

bedrivas i betydligt mindre skala än i exempelvis Finland och Tyskland. Det finns en etablerad uppfattning inom både civilsamhällesorganisationer och myndigheter att det statliga stödet till civilsamhällesorganisationerna är alltför begränsat i relation till behovet, vilket har beskrivits i ett av delegationens tidigare betänkanden.[129] Att skydds- och stödprocessen för identifierade offer för människohandel är inriktad på sexuell exploatering konstaterades av Riksrevisionen, som rekommenderade regeringen att säkerställa att det finns en process för skydd och stöd som är anpassad till offer för arbetskraftsexploatering.[130]

Jämställdhetsmyndigheten lyfter fram att avsaknaden av en välfungerande stöd- och skyddsprocess för offer för arbetskraftsexploatering är en brist i Sverige och att dessa områden bör utvecklas.[131] I takt med att arbetet mot arbetslivskriminalitet intensifieras i Sverige upptäcks i allt högre grad även utsatta för arbetskraftsexploatering. Stödbehoven hos personer utsatta för människoexploatering och människohandel för tvångsarbete skiljer sig även i hög grad från behoven hos personer som har utsatts för människohandel för sexuella ändamål. Det råder en brist på stödinsatser anpassade efter målgruppens behov, och regionkoordinatorerna har ofta svårt att hitta stödinsatser för denna målgrupp. Det saknas exempelvis i stor utsträckning skyddade boenden för män utsatta för människohandel för tvångsarbete. En annan sak som återkommande lyfts fram av olika aktörer är avsaknaden av en stödlinje för personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering. Jämställdhetsmyndigheten lyfter fram att en lämplig myndighet bör ges i uppdrag att inventera stödbehov hos personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering, för att därefter lämna förslag på målgruppsanpassade stödinsatser, samt att Jämställdhetsmyndigheten skulle kunna vara en lämplig myndighet för ett sådant uppdrag.[132]

Som delegationen har redogjort för i ett tidigare betänkande finns vissa statsbidrag som civilsamhällesorganisationer kan ansöka om från Jämställdhetsmyndigheten.[133] Det är dock endast möjligt för organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ända-

[129] SOU 2023:8, s. 295.
[130] Riksrevisionen (2020), s. 71.
[131] Jämställdhetsmyndigheten (2024b), s. 8.
[132] Jämställdhetsmyndigheten (2024b), s. 8.
[133] Förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt, förordningen (2023:168) om statsbidrag för kvinnors och flickors organisering och förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Jfr SOU 2024:14, s. 200.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

mål att ansöka om dessa, då inget av statsbidragen är riktat till arbete mot arbetskraftsexploatering. Detta uppfattas inom Jämställdhetsmyndigheten som en utmaning, då det finns organisationer som erbjuder bland annat juridiskt stöd till personer utsatta för arbetskraftsexploatering som skulle vilja ansöka om den typen av stöd.

Delegationen bedömer att Jämställdhetsmyndigheten bör få i uppdrag att inventera stödbehovet hos personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering och lägga förslag på målgruppsanpassade stödinsatser.

En första åtgärd bör dock enligt delegationens mening vara att ändra regelverket så att vissa statsbidrag ska kunna utbetalas för arbete mot människohandel för alla ändamål. Ett sätt att uppnå detta skulle kunna vara att ändra förordning (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete på så sätt att statsbidrag kan utbetalas för arbete mot människohandel för alla ändamål och inte enbart människohandel för sexuella ändamål. Då det övergripande syftet med förordningen handlar om visst våldsförebyggande arbete kan det argumenteras för att en sådan förändring är otillräcklig för att åstadkomma ändamålsenliga stödinsatser. Det talar för att det möjligen skulle vara lämpligare att utarbeta en helt ny förordning för detta ändamål. Det har inte funnits utrymme att göra det inom ramen för delegationens arbete. Under alla förhållanden, även om det senare görs en större inventering av stödbehoven, kan det enligt delegationens mening vara en betydelsefull åtgärd att ändra enligt ovan i förordning (2022:722).

Ett argument som har anförts till delegationen mot att lägga till människohandel för alla ändamål i förordning (2022:722) är att medlen för statsbidraget tas från jämställdhetsanslaget i budgetpropositionen och därmed inte ska användas för människohandel för tvångsarbete eller människoexploatering. Enligt Jämställdhetsmyndighetens instruktion har myndigheten i uppdrag att samordna arbetet mot människohandel för alla ändamål. Enligt delegationen framstår det som en otillfredsställande ordning om de medel som står till Jämställdhetsmyndighetens förfogande enbart skulle kunna användas för delar av myndighetens uppdrag och inte de som rör människohandel för exempelvis tvångsarbete. I sammanhanget kan nämnas att Riksrevisionen har lyft fram att arbetet mot arbetskraftsexploatering inte får tillräckligt med resurser och utrymme hos Jämställdhetsmyndigheten. Riksrevisionen har ifrågasatt om inte arbetet bör förläggas på en annan myndighet och har föreslagit att Arbetsmiljö-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

verket ska få en samordnande roll för att motverka arbetskraftsexploatering.[134]

En ytterligare synpunkt som har lyfts fram mot att ändra förordning (2022:722) så att den omfattar människohandel för alla ändamål är att de medel som i dag tilldelas enligt förordningen redan behövs för de ändamål som där anges. Delegationen har förståelse för det sistnämnda argumentet och menar av den anledningen att medel för statsbidraget även bör tillföras från anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet (se avsnitt 9.7 angående finansiering av förslaget).

6.10 Sanktionsavgifter inom utstationeringsområdet

6.10.1 Sanktionsavgifterna vid utstationering enligt gällande rätt

Det är viktigt att sanktionerna vid överträdelse av utstationeringsreglerna är effektiva

Utstationeringsregelverket innehåller skyldigheter för bland andra utstationerande arbetsgivare som är centrala för att myndigheter ska kunna bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt när det gäller att kontrollera löner och villkor på svensk arbetsmarknad. Om inte detta fungerar lämnar det fältet öppet för oseriösa aktörer att verka i Sverige, vilket riskerar att leda till osund konkurrens och till att den svenska arbetsmarknadsmodellen undergrävs. I detta avsnitt görs vissa överväganden och lämnas vissa förslag kring sanktionsavgifterna vid utstationering.

Sanktionerna skiljer sig åt vid ordinarie utstationering respektive utstationering av förare

Utstationeringslagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för utstationerande arbetsgivare. Den som bryter mot dessa bestämmelser riskerar sanktioner. Bestämmelserna skiljer sig åt beroende på om det handlar om utstationering av förare inom vägtransportsektorn eller om andra former av utstationering. I detta avsnitt behand-

[134] Riksrevisionen (2020), s. 63.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

las först vad som gäller i de flesta fall, alltså när det inte handlar om utstationering av förare. Dessa bestämmelser kallas här de ordinarie utstationeringsreglerna. Därefter behandlas regelverket vid utstationering av förare. Avslutningsvis redogörs för delegationens överväganden, förslag och bedömningar när det gäller sanktionsavgifterna vid utstationering.

Ordinarie utstationering

Den utstationerande arbetsgivarens anmälningsskyldighet

En arbetsgivare ska anmäla en utstationering till Arbetsmiljöverket senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbete i Sverige. Om förändringar sker i verksamheten på ett sätt som har betydelse för de uppgifter som har anmälts, ska arbetsgivaren omgående anmäla de ändrade uppgifterna till Arbetsmiljöverket.[135] Arbetsgivaren ska vidare lämna dokumentation till tjänstemottagaren i Sverige som visar att en anmälan har gjorts. Även detta ska ske senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbetet.[136]

Bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla finns i 8 § förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen). Där framgår att anmälan ska innehålla

1. arbetsgivarens namn, organisationsnummer eller motsvarande, postadress och hemvist,
2. namn, postadress, telefonnummer och e-postadress samt personnummer, passnummer eller annat unikt officiellt identifikationsnummer för en behörig ställföreträdare för arbetsgivaren,
3. den typ av tjänst eller tjänster som ska utföras i Sverige,
4. planerad tidsperiod för tjänstens eller tjänsternas utförande i Sverige,
5. den eller de platser i Sverige där tjänsten eller tjänsterna ska utföras,

[135] 29 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).
[136] 30 § utstationeringslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6. namn och personnummer, passnummer eller annat unikt officiellt identifikationsnummer för de arbetstagare som ska utstationeras till Sverige,
7. namn och organisationsnummer eller motsvarande för tjänstemottagaren i Sverige, dock inte om tjänstemottagaren är en enskild person som mottar tjänsten eller tjänsterna för privat bruk,
8. huruvida arbetsgivaren hyr ut arbetskraft eller ställer arbetskraft till förfogande i enlighet med utstationeringslagen, och
9. huruvida arbetsgivaren anses utstationera en arbetstagare i enlighet med 4 § tredje stycket utstationeringslagen.

Tjänstemottagarens ansvar

Om tjänstemottagaren i Sverige inte får sådan dokumentation som visar att en anmälan har gjorts, ska tjänstemottagaren underrätta Arbetsmiljöverket senast tre dagar efter det att arbetet har påbörjats. Detta gäller dock inte om tjänstemottagaren är en enskild person som mottar tjänsterna för privat bruk.[137]

Kontaktperson

En utstationerande arbetsgivare ska också utse en kontaktperson i Sverige och anmäla honom eller henne till Arbetsmiljöverket. Anmälan ska göras senast när en utstationerad arbetstagare påbörjar arbetet i Sverige. Kontaktpersonen ska vara behörig att för arbetsgivarens räkning ta emot delgivningar.[138]

En kontaktperson ska även till myndigheter och arbetstagarorganisationer kunna tillhandahålla sådana handlingar som visar att kraven i denna lag är uppfyllda. Detta gäller dock inte i förhållande till en arbetstagarorganisation om arbetsgivaren är skyldig att tillhandahålla handlingarna åt organisationen enligt de särskilda regler som finns i 22 § utstationeringslagen.[139]

I 9 § utstationeringsförordningen framgår vad en anmälan om kontaktperson ska innehålla. Anmälan ska innehålla uppgifter om

[137] 31 § utstationeringslagen.
[138] 32 § utstationeringslagen.
[139] 33 § utstationeringslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kontaktpersonens namn, personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum, postadress i Sverige, telefonnummer, och e-postadress.

Sanktionsavgifter

Enligt 37 § utstationeringslagen ska en sanktionsavgift tas ut vid överträdelse av vissa bestämmelser i den lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Sanktionsavgiften är 20 000 kronor. Om en utstationerande arbetsgivare inte uppfyller skyldigheten att anmäla en utstationering ska en sanktionsavgift tas ut. Detsamma gäller om arbetsgivaren bryter mot skyldigheterna att anmäla en kontaktperson eller att lämna dokumentation till tjänstemottagaren i Sverige som visar att en anmälan har gjorts.[140] Om tjänstemottagaren inte uppfyller sin skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket om utebliven dokumentation ska även tjänstemottagaren åläggas en sanktionsavgift. En sanktionsavgift ska också tas ut om arbetsgivare respektive tjänstemottagare överträder bestämmelserna i utstationeringsförordningen om vilka uppgifter anmälningar och underrättelser ska innehålla.[141]

Internationell utblick

Kommissionen gjorde 2019 en rapport om tillämpningen och genomförandet av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.[142] Där framgick att samtliga medlemsstater hade infört ett sanktionssystem som tillämpas vid administrativa överträdelser. Vissa länder, Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Malta och Österrike, hade fastställt vilket möjligt intervall av ekonomiska sanktioner som ska tillämpas per arbetstagare. Sett till den högsta sanktionsavgiften per arbetstagare varierade detta från 1 165 euro i Malta till 10 000 euro i Österrike och Finland.[143]

Som alternativ eller komplement fastställde vissa länder, bland andra Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Tyskland, Lettland, Litauen och Nederländerna, ett intervall eller åtminstone ett övre

[140] 37 § utstationeringslagen.
[141] 37 § utstationeringslagen samt 12 och 13 §§ förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare.
[142] EU-kommissionen (2019).
[143] EU-kommissionen (2019), s. 17.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tröskelvärde för de sanktionsavgifter som ska tillämpas per arbetsgivare, oberoende av hur många arbetstagare som berörs. Maximibeloppet för dessa avgifter varierar från 240 euro i Litauen till 48 000 euro i Belgien.[144]

I Österrike, Bulgarien, Danmark, Frankrike, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna och Spanien ledde en upprepad överträdelse till en ytterligare sanktionsavgift. Tre länder (Österrike, Bulgarien och Kroatien) föreskrev slutligen en sanktion för den person (chef) som deltar i överträdelsen.[145]

Utstationering av förare

Det gäller särskilda bestämmelser vid utstationering av förare

Vid utstationering av förare till Sverige för att utföra transporter åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige gäller särskilda bestämmelser. Då tillämpas inte bestämmelserna om anmälningsskyldighet som finns i 29–31 §§ utstationeringslagen. Om transportföretaget är förarens arbetsgivare tillämpas inte heller bland annat bestämmelserna i 32 och 33 §§ utstationeringslagen om skyldighet att utse en kontaktperson.[146] I det följande behandlas de särskilda skyldigheterna och regleringen av sanktionsavgifter vid utstationering av förare. Det finns också ett beställaransvar, som behandlas närmare i avsnitt 6.13.2.

Skyldighet för arbetsgivare att lämna in en utstationeringsdeklaration

I stället för att anmäla utstationeringen ska en arbetsgivare som utstationerar en förare till Sverige för att utföra en transport åt ett transportföretag som är etablerat i ett annat land än Sverige lämna in en utstationeringsdeklaration till Arbetsmiljöverket. Detta ska – liksom gäller anmälningsskyldigheten vid utstationering – ske senast när föraren påbörjar arbetet i Sverige.[147]

[144] EU-kommissionen (2019), s. 17.
[145] EU-kommissionen (2019), s. 17.
[146] 45 a § utstationeringslagen.
[147] 45 b § första stycket utstationeringslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Bestämmelser om vilka uppgifter en utstationeringsdeklaration ska innehålla finns i 4 § förordningen (2022:469) om förare inom vägtransportsektorn. Den ska innehålla uppgifter om

1. transportföretagets identitet, i form av gemenskapstillståndets nummer om detta nummer är tillgängligt,
2. arbetsgivarens namn, organisationsnummer eller motsvarande, postadress och hemvist, om transportföretaget inte är förarens arbetsgivare,
3. namn, telefonnummer och e-postadress till den trafikansvarige eller någon annan kontaktperson i etableringsmedlemsstaten,
4. förarens identitet, bostadsadress och körkortsnummer,
5. startdatum för förarens anställningsavtal och om vilken lag som är tillämplig på detta,
6. utstationeringens planerade startdatum och slutdatum,
7. motorfordonens registreringsnummer, och
8. huruvida de utförda transporttjänsterna utgör godstransporter, persontransporter, internationella transporter eller cabotagetransporter.

Inlämning av en utstationeringsdeklaration och anmälan om ändrade uppgifter ska göras genom det offentliga gränssnitt som är anslutet till informationssystemet för den inre marknaden (IMI).[148]

Skyldighet för arbetsgivare att anmäla förändringar

Om förändringar sker i verksamheten på ett sätt som har betydelse för de uppgifter som har lämnats i utstationeringsdeklarationen, ska arbetsgivaren omgående anmäla de ändrade uppgifterna till Arbetsmiljöverket.[149]

[148] 5 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.
[149] 45 b § andra stycket utstationeringslagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skyldighet för arbetsgivare att ge in dokumentation efter utstationeringsperioden

En arbetsgivare som ska ge in en utstationeringsdeklaration ska efter utstationeringsperioden på begäran av Arbetsmiljöverket lämna in kopior av anställningsavtal, lönespecifikationer, tidrapporter och intyg över gjorda löneutbetalningar samt bevis om utförda transporter och färdskrivardata. Skyldigheten ska fullgöras inom åtta veckor från det att begäran framställdes.[150]

Skyldighet för transportföretag och förare att tillhandahålla dokumentation vid vägkontroll

Transportföretaget ska säkerställa att föraren för en kontrolltjänsteman vid en vägkontroll på begäran visar upp en kopia av den inlämnade utstationeringsdeklarationen, bevis om de transporter som har betydelse för bedömningen av utstationeringsfrågan, och färdskrivardata.[151] Det kan noteras att transportföretaget kan vara den utstationerande arbetsgivaren, nämligen i tjänsteavtalsfallet. Om det är fråga om en utstationering enligt uthyrningsfallet eller koncernfallet är transportföretaget och arbetsgivaren inte samma företag.

I vissa situationer som är undantagna från utstationering enligt tjänsteavtalsfallet är föraren skyldig att vid en vägkontroll visa upp bevis om de transporter som har betydelse för bedömningen av utstationeringsfrågan, och färdskrivardata.[152] Denna skyldighet, som alltså inte träffar utstationerade förare, syftar till bidra till att avgöra om förare ska anses vara undantagna från utstationering enligt vissa bestämmelser i utstationeringslagen.[153]

Sanktionsavgifter

En av skyldigheterna för transportföretag i utstationeringsregelverket är förenad med en sanktionsavgift. En sådan avgift ska nämligen tas ut om ett transportföretag överträder bestämmelsen om att vid en vägkontroll på begäran visa upp en utstationeringsdeklara-

[150] 45 c § utstationeringslagen.
[151] 45 d § utstationeringslagen.
[152] 45 e § utstationeringslagen.
[153] Prop. 2021/22:166 s. 109.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tion.[154] Sanktionsavgiften är 60 000 kronor.[155] Frågor om påförande av sanktionsavgift prövas av Transportstyrelsen. Arbetsmiljöverket ska bistå Transportstyrelsen vid prövningen.[156]

Det finns en möjlighet för en polisman, bilinspektör eller tulltjänsteman att besluta om förskott för sanktionsavgiften.[157] Om förskottet inte betalas omedelbart i samband med kontrollen, får fortsatt färd hindras, vilket då sker med stöd av klampningslagen (2024:1089), som trädde i kraft den 1 januari 2025.[158] I förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn finns även vissa andra bestämmelser om sanktionsavgifter och hindrande av fortsatt färd.

6.10.2 Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör höjas, differentieras och indexeras

Delegationens förslag: Sanktionsavgiften enligt förordningen om utstationering av arbetstagare ska vara

1. ett prisbasbelopp vid överträdelse av vad som anges i lagen om utstationering av arbetstagare
   a) om anmälningsskyldighet,
   b) om skyldighet att lämna dokumentation, och
   c) om underrättelseskyldighet,
2. ett halvt prisbasbelopp vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen om utstationering av arbetstagare om vilka uppgifter en anmälan om utstationering, en anmälan om kontaktperson eller en underrättelse om utebliven dokumentation ska innehålla.

Med prisbasbelopp ska avses det prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde.

[154] 45 f § utstationeringslagen.
[155] 9 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.
[156] 10 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.
[157] 11 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.
[158] 12 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skälen för delegationen förslag

Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör höjas

I utstationeringslagen anges att sanktionsavgifter ska utgå för överträdelser av vissa skyldigheter som anges i lagen och som har beskrivits ovan. Regeringen har bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifterna. Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med ledning av den angivna beräkningsgrunden. De yttre ramarna för storleken på sanktionsavgiften anges till minst 1 000 och högst 100 000 kronor.[159] Den bestämmelsen är innehållsmässigt oförändrad sedan den infördes 2013.[160] Som redogjorts för ovan är sanktionsavgiften bestämd till 20 000 kronor. Det beloppet har också gällt sedan 2013.[161]

Det kan anföras argument mot en höjning av sanktionsavgiften. Det kan bland annat ifrågasättas om det finns tillräcklig evidens för att en sådan höjning leder till önskade resultat. Enligt delegationens mening finns det dock starka skäl som talar för en höjning. I sammanhanget finns det anledning att jämföra med vad som gäller vid utstationering av förare. Sanktionsavgiften för det transportföretag som överträder bestämmelsen om att vid en vägkontroll på begäran visa upp en utstationeringsdeklaration är tre gånger så stor, det vill säga 60 000 kronor. I förarbetena till de ändringar som gjordes i samband med genomförandet av mobilitetspaketet hänvisades det till direktivet om utstationering av förare[162] och följande angavs då om sanktionsavgiftens storlek.[163]

> Enligt direktivet om utstationering av förare ska sanktionerna vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. Det råder stora skillnader i lönenivå för förare i olika länder och svenska löner ligger högt i en sådan jämförelse. Det gör att det för många arbetsgivare finns stora ekonomiska vinster att göra på att inte betala ut löner enligt svenska kollektivavtal. Det får anses vara ett viktigt led i att anpassa löner till svenska förhållanden och åstadkomma bättre sociala vill-

[159] 39 § utstationeringslagen.
[160] Prop. 2012/13:71.
[161] Se 6 § förordningen (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare, som upphävdes genom förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare.
[162] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012.
[163] Prop. 2021/22:166 s. 68.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kor för förare som utstationeras till Sverige att arbetsgivare som utstationerar förare till Sverige lämnar in deklarationer om utstationering. Det ökar möjligheterna för arbetstagarorganisationerna att komma i kontakt med arbetsgivare och inleda förhandlingar om att teckna kollektivavtal. Även de olika myndigheter som ska tilldelas uppgifter som rör det nu aktuella regelverket kommer att ha ett intresse av att kunna komma i kontakt med arbetsgivaren. Att en utstationering anmäls genom en utstationeringsdeklaration bedöms därför vara en viktig del i dessa aktörers möjlighet att säkerställa att arbets- och anställningsvillkor följs för förare som utstationeras hit från utlandet. Mot den bakgrunden är det väsentligt att nivån på en sanktionsavgift är tillräckligt hög för att vara avskräckande.

Enligt delegationens mening är det uppenbart att motsvarande överväganden gör sig lika mycket gällande vid överträdelse av – i vart fall vissa av – skyldigheterna enligt de ordinarie utstationeringsreglerna. Liknande skrivningar om sanktioner som i direktivet om utstationering av förare finns också i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet, se artikel 20, där det anges att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt delegationen finns det vidare rent allmänt anledning att se allvarligt på överträdelse också av bestämmelser av det slag som här är aktuella. Dessa bestämmelser innehåller skyldigheter vars uppfyllande är en förutsättning för att myndigheter ska kunna bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt när det gäller att kontrollera löner och villkor på svensk arbetsmarknad. Om inte detta fungerar lämnar det fältet öppet för oseriösa aktörer att verka i Sverige, vilket riskerar att leda till osund konkurrens och till att den svenska arbetsmarknadsmodellen undergrävs.

En rimlig utgångspunkt är mot denna bakgrund att sanktionsavgiften vid överträdelse av – i vart fall vissa – skyldigheter enligt utstationeringslagen bör höjas.

Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör vara olika vid olika typer av överträdelser

Som har beskrivits ovan ska en sanktionsavgift tas ut dels vid överträdelse av skyldigheterna som regleras direkt i utstationeringslagen för arbetsgivare om anmälningsskyldighet, kontaktperson samt för tjänstemottagare om underrättelseskyldighet, dels vid överträdelse

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

av bestämmelserna i utstationeringsförordningen om vilka uppgifter anmälningar och underrättelser ska innehålla. Det kan visserligen argumenteras för att en överträdelse av bestämmelserna om vad en anmälan ska innehålla kan vara lika allvarlig som att inte lämna in någon anmälan över huvud taget eftersom den kan leda till att myndigheter och arbetsmarknadens parter inte får den information de behöver för att kunna utöva tillsyn och kontroll. Mot en generell höjning av sanktionsavgiften enligt utstationeringsförordningen kan dock möjligen invändas att avgiften tar sikte på en bred flora av överträdelser och att en höjd avgift kan framstå som oskälig i vissa fall då en inlämnad anmälan på grund av förbiseende saknar någon uppgift. Enligt delegationen kan det antas finnas fall då en underlåtenhet att i en anmälan ta med någon uppgift framstår som klart mindre allvarlig än att helt och hållet strunta i att lämna in en anmälan om utstationering.

Ett sätt att resonera skulle kunna vara att sanktionsavgiften kan ligga på samma nivå för olika former av överträdelser enligt utstationeringslagen och utstationeringsförordningen och att den möjlighet att jämka sanktionsavgiften som finns i 38 § andra stycket utstationeringslagen är tillräcklig för att väl avvägda resultat ska kunna uppnås, även med en generell höjning av sanktionsavgiften.

Enligt delegationen talar dock övervägande skäl för att sanktionsavgiften bör differentieras beroende på vilken typ av överträdelse det handlar om. En sådan differentiering skulle visserligen riskera att göra regelverket något mer komplicerat. Delegationen bedömer dock att bestämmelserna bör kunna utformas på ett tillräckligt lättillgängligt sätt.

Sanktionsavgiften bör differentieras på så sätt att avgiften för överträdelse av de lagreglerade skyldigheterna i 29, 30, 31 och 32 §§ utstationeringslagen är enhetlig och uppgår till ett visst belopp, vilket – enligt vad som angetts ovan – bör vara högre än dagens 20 000 kr, medan avgiften vid överträdelse av de närmare föreskrifterna om vad en anmälan respektive underrättelse ska innehålla i 8, 9 och 11 §§ utstationeringsförordningen bör vara lägre, lämpligen hälften.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör indexeras

Bestämmelser om sanktionsavgifter bör vara effektiva över tid. Som utvecklas i avsnitt 6.3 riskerar en ordning där sanktionsavgifter bestäms till ett visst belopp leda till att deras avskräckande effekt urholkas över tid. Det kan noteras att dagens sanktionsavgift inte har höjts sedan den infördes 2013. Enligt delegationen bör mot denna bakgrund sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bestämmas i förhållande till prisbasbeloppet i socialförsäkringsbalken.

Prisbasbeloppet för 2025 uppgår till 58 800 kronor.[164] Det ligger nära sanktionsavgiften vid utstationering av förare på 60 000 kronor. Enligt delegationen bör därför sanktionsavgiften vid överträdelse av de lagreglerade skyldigheterna i utstationeringslagen uppgå till ett prisbasbelopp. Som anförts ovan bör sanktionsavgiften vid överträdelse av de närmare föreskrifterna om vad en anmälan respektive underrättelse ska innehålla vara hälften så stor, alltså ett halvt prisbasbelopp.

Med prisbasbelopp bör avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid den tidpunkt då överträdelsen skedde.

6.10.3 Sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen bör vara högre vid upprepade överträdelser

Delegationens förslag: Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inom ett år från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som ska vara dubbelt så stor.

Skälen för delegationens förslag: Enligt delegationen finns det vid utformningen av bestämmelser om sanktionsavgifter i allmänhet anledning att överväga att göra dem progressiva på så sätt att det blir en ökning av avgiftens storlek vid upprepade överträdelser. Det kan argumenteras för att sådana progressiva ökningar inte drabbar de arbetsgivare som i grunden önskar göra rätt men av okunskap eller slarv gör sig skyldiga till en enstaka överträdelse. En sådan ökning drabbar i stället särskilt de arbetsgivare som medvetet begår upprepade

[164] Förordningen (2024:663) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2025.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

överträdelser. En sådan reglering skulle kunna ta sin utgångspunkt i vad som gäller exempelvis inom andra rättsområden, exempelvis livsmedelslagstiftningen eller plan- och byggområdet.[165]

Det kan hända att en arbetsgivare vidtar många utstationeringar inom kort tid. De överträdelser som ligger till grund för sanktionsavgiften kan också – som berörts ovan – vara av förhållandevis bagatellartat slag, exempelvis att en anmälan om utstationering gjorts men att någon uppgift saknas. Det bör vid överväganden om ändring av bestämmelserna beaktas att en progressiv ökning av sanktionsavgifterna inte leder till oproportionerliga resultat.

I detta sammanhang är en särskild fråga vad som avses med ”en utstationering”; om det gäller en viss arbetstagare eller ett visst tjänsteavtal, som kan avse många arbetstagare. Hur den bedömningen görs kan ha stor betydelse för de sanktionsavgifter som påförs vid överträdelse av bestämmelserna. Som delegationen uppfattar saken har det funnits olika uppfattningar om hur regelverket ska tolkas i detta avseende. Enligt delegationens mening talar mycket för att en utstationering bör ta sikte på utstationeringen av en viss arbetstagare och att ett tjänsteavtal alltså bör kunna omfatta flera utstationeringar, om flera arbetstagare utstationeras för att utföra arbetet.

Det kan konstateras att en dubbel sanktionsavgift enligt förslaget skulle uppgå till två prisbasbelopp, vilket för 2025 skulle motsvara 117 600 kronor. Det beloppet framstår visserligen som tämligen högt och betydligt högre än dagens 20 000 kronor. Enligt delegationen är det dock motiverat med en kännbar ökning av sanktionsavgifterna vid ordinarie utstationering. Det är viktigt att avgifterna verkligen har en avskräckande effekt. Det är också enligt delegationen rimligt att sanktionen är än mer kännbar vid upprepade överträdelser, eftersom det kan vara ett uttryck för ett systematiskt åsidosättande av bestämmelserna. Som framgår ovan föreslår delegationen en differentiering av sanktionsavgiften, vilket innebär att en lägre avgift utgår i de fall överträdelsen avser vilka uppgifter en anmälan eller underrättelse ska innehålla. I de fallen – som kan anses vara mindre allvarliga – blir även en förhöjd avgift lägre än vad som gäller vid exempelvis upprepade överträdelser av anmälningsskyldigheten. Den jämkningsmöjlighet som finns i 38 § andra stycket utstatione-

[165] 39 g § livsmedelsförordningen (2006:813). Jfr 9 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338) och 1 kap. 4 § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Se vidare avsnitt 6.3.3.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ringslagen innebär också ett skydd för den avgiftsskyldige i situationer där det med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut hela sanktionsavgiften. Den jämkningsmöjligheten bör gälla även förhöjda sanktionsavgifter.

Mot denna bakgrund bör det enligt delegationens mening införas en ny bestämmelse i förordningen om utstationering av arbetstagare med innebörden att om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den avgiftsskyldige därefter inom viss tid från beslutet upprepar en sådan överträdelse, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som är dubbelt så stor. Den tid som maximalt ska ha förflutit sedan beslutet bör bestämmas till ett år.

6.10.4 Det belopp en sanktionsavgift enligt utstationeringslagen högst får vara bör höjas

Delegationens förslag: Det belopp en sanktionsavgift enligt utstationeringslagen högst får vara ska höjas till 200 000 kronor.

Skälen för delegationens förslag: Som utvecklas ovan bör en förhöjd sanktionsavgift tas ut vid upprepade överträdelser. Det finns därför också anledning att ta ställning till vilket taket bör vara för den förhöjda sanktionsavgiften. En dubbel sanktionsavgift skulle som nämnts uppgå till två prisbasbelopp, vilket för 2025 skulle uppgå till 117 600 kronor. Det är högre än vad som i dag utgör det maximala belopp som en sanktionsavgift får vara enligt 39 § andra stycket utstationeringslagen, nämligen 100 000 kronor. Det maximala beloppet bör därför höjas, lämpligen till 200 000.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.10.5 Ändring av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare?

Delegationens bedömning: Det bör inte göras några ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

Tillämpningen av bestämmelserna om utstationering av förare inom vägtrafikområdet bör dock följas upp löpande och mobilitetspaketets genomförande i Sverige, inklusive behovet av en ändring av bestämmelserna om sanktionsavgifter, bör utvärderas på nytt inom tre år.

Skälen för delegationens bedömning

Bland annat arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration är inte förenad med någon sanktion

Som framgår av redogörelsen ovan finns det flera skyldigheter i regelverket om utstationering av förare i Sverige. Endast en av dem är förenad med sanktionsavgift enligt utstationeringsregelverket, nämligen skyldigheten att på begäran visa upp den inlämnade utstationeringsdeklarationen, som regleras i 45 d § 1 utstationeringslagen.

Arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration är inte förenad med någon sanktion alls. Den skyldigheten fyller huvudsakligen samma syften som anmälningsskyldigheten vid ordinarie utstationering, nämligen att ge myndigheter och arbetstagarorganisationer en reell möjlighet att komma i kontakt med utstationerande arbetsgivare. Det handlar om att få utstationeringsreglerna att fungera i praktiken och att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt det EU-rättsliga regelverket på området.[166] Det är därför viktigt att den utstationerande arbetsgivaren verkligen har ett incitament att uppfylla skyldigheten. Det kan enligt delegationen tala för att skyldigheten att ge in utstationeringsdeklarationen bör vara förenad med sanktionsavgift för arbetsgivaren. Motsvarande skyldighet för arbetsgivaren enligt de ordinarie utstationeringsreglerna att anmäla utstationeringen är förenad med sanktionsavgift. Enligt gällande rätt är det transportföretaget som kan

[166] Prop. 2012/13:71 s. 27 f. och prop. 2021/22:166 s. 59.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

påföras sanktionsavgift vid utstationering av förare, i situationen att en kopia av deklarationen inte kan uppvisas vid vägkontroll. Transportföretaget kan vara densamme som arbetsgivaren men behöver inte vara det.

Det finns för närvarande skäl som talar emot att införa nya sanktionsavgifter

Transportstyrelsen har i samband med en analys av genomförandet av mobilitetspaketet tagit ställning till om det finns anledning att införa fler sanktionsavgifter. Myndigheten anför bland annat att det har gått kort tid sedan bestämmelserna om utstationering av förare infördes och att det finns få ärenden som kan visa på ett verkligt problem. Detta i kombination med en avsaknad av domstolsavgöranden på området är omständigheter som gör att myndigheten inte anser att det är motiverat att införa flera sanktionsavgifter.[167]

Det finns många aspekter att beakta vid överväganden om att införa nya sanktionsavgifter. Det behöver säkerställas att ändringarna harmonierar både med utstationeringsregelverket och regelverket om yrkestrafiken i övrigt, och med befintliga tillsynsstrukturer.

När det särskilt gäller frågan om en sanktionsavgift för överträdelse av arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration behöver man ta ställning till hur tillsynen ska kunna utövas och av vem. Regeringen anförde i propositionen att för att kontrollera att skyldigheten att ge in en utstationeringsdeklaration följs kommer myndigheterna i huvudsak att vara hänvisade till sådana kontroller som utförs på väg.[168] Denna bedömning synes ha varit styrande i valet att föreskriva en sanktionsavgift vid överträdelse av just den skyldighet som kontrolleras vid väg. Den som då kan kontrolleras är transportföretaget. Det är också flera remissinstanser som har godtagit den ordningen.

I viss utsträckning kan möjligen den nuvarande ordningen – att det endast är skyldigheten att visa upp utstationeringsdeklarationen som är förenad med sanktionsavgift – försvaras med att det främst är vid sådana vägkontroller det upptäcks om någon utstationeringsdeklaration inte har getts in. Samtidigt kan det kanske i viss mån ifrågasättas om det endast är vid vägkontroller som detta kan upp-

[167] Transportstyrelsen (2024c), s. 63.
[168] Prop. 2021/22:166 s. 67.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

täckas. Det är till exempel möjligt att det inkommer tips till myndigheterna om utstationeringar av förare där arbetsgivaren inte har lämnat in någon utstationeringsdeklaration. Förutsättningarna för att sådana tips inkommer skulle eventuellt kunna öka om det införs en ny tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, som delegationen har föreslagit i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

För det fall arbetsgivarens skyldighet att lämna in en utstationeringsdeklaration skulle förenas med en sanktionsavgift skulle det krävas noggranna överväganden om vilken myndighet som skulle utöva tillsynen. Enligt gällande rätt utfärdas sanktionsavgifter av Arbetsmiljöverket vid ordinarie utstationering och av Transportstyrelsen vid utstationering av förare. Denna uppdelning ifrågasattes av Transportstyrelsen som i sitt remissvar över promemorian *Genomförande av mobilitetspaketet* anförde att Arbetsmiljöverket redan har kompetens och upparbetade rutiner för utstationeringsfrågor.[169] Arbetsmiljöverket såg i sitt remissvar dock positivt på att Transportstyrelsen ska pröva sanktionsavgifterna, även om myndigheten såg vissa problem med att all tillsyn av utstationerade förare inte kommer att ske på samma sätt, och att anmälningsskyldigheten kommer att skilja sig åt.[170] Det kan också nämnas att frågan om en ny kontrollorganisation inom vägtransportområdet har berörts i flera sammanhang, bland annat av Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg i betänkandet *Kontroller på väg* (SOU 2021:31). Förslag på en ny kontrollmyndighet har framförts av bland andra Svenska Transportarbetareförbundet och Socialdemokraterna.[171]

Sammantaget delar delegationen Transportstyrelsens uppfattning att det i dagsläget finns skäl som talar emot att införa nya sanktionsavgifter som tar sikte på utstationering av förare. Mobilitetspaketet har varit i kraft under förhållandevis kort tid. Det är enligt delegationens mening dock viktigt att mobilitetspaketets genomförande i Sverige och förhållandena inom yrkestrafiken, tillämpningen av de nya bestämmelserna samt behovet av ytterligare etableringskrav följs upp löpande (se vidare avsnitt 6.17.2). En ny utvärdering bör

[169] Transportstyrelsen (2021), s. 2.
[170] Arbetsmiljöverket (2021), s. 1.
[171] Bet. 2023/24:TU9 och https://www.transportarbetaren.se/vi-behover-en-ny-kontrollmyndighet-for-yrkestrafiken/. Hämtad 2025-01-15.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ske inom tre års tid. Därvid bör även frågan om behovet av ytterligare sanktionsavgifter tas upp igen.

Det bör inte heller göras några andra ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare

Även om det nu inte bör införas några nya sanktionsavgifter skulle det kunna övervägas att göra andra ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare. I dag anges i 9 § förordningen om utstationering av förare inom vägtransportsektorn att sanktionsavgiften uppgår till 60 000 kr. Det skulle exempelvis kunna övervägas att indexera avgiften i förhållande till prisbasbeloppet och låta den bli högre vid upprepade överträdelser. De principiella skälen härför är desamma som vid ordinarie utstationering. För att en ordning med progressiva sanktionsavgifter ska vara praktiskt möjlig krävs dock att det är möjligt för en konrolltjänsteman att vid en vägkontroll kunna få tillgång till tillförlitlig information om huruvida någon tidigare sanktionsavgift har påförts. Sådan information är nödvändig för att förskott på avgiften ska kunna beslutas vid vägkontrollen. Det framstår som osäkert om sådan information finns tillgänglig vid vägkontroller i dag. Som redan anförts är det vidare viktigt att eventuella ändringar harmonierar också med regelverket om yrkestrafiken i övrigt, och med befintliga tillsynsstrukturer. Mot denna bakgrund talar övervägande skäl mot att delegationen i detta skede föreslår några sådana ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgifter vid utstationering av förare. Det framstår dock som lämpligt att vid den utvärdering av mobilitetspaketets genomförande som enligt delegationen bör ske inom tre års tid också ta upp frågan om sanktionsavgifternas utformning.

6.11 Stärkt skydd för välfärdssystemen

6.11.1 Arbetet mot utnyttjande av välfärdssystemen har intensifierats men mer behöver göras

Flera arbetslivskriminella upplägg rör missbruk av välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Det finns flera former av stöd, förmåner och andra ersätt-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ningar inom välfärdssystemen som kan missbrukas inom ramen för arbetslivskriminalitet. Det kan till exempel handla om arbetsgivare som systematiskt missbrukar olika anställningsstöd eller den statliga lönegarantin. Det förekommer även falska kontroll- och inkomstuppgifter, som utgör grunden för storleken på ersättningar från välfärdssystemen.

Det har under senare år vidtagits flera åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen har infört ett mål för korrekta utbetalningar, infört likalydande rapporteringskrav i de beslutande aktörernas regleringsbrev och inrättat Rådet för korrekta utbetalningar. Vidare har Utbetalningsmyndigheten inrättats. Det har också föreskrivits ett krav på att risk- och omfattningsstudier ska genomföras. Vidare har flera utredningar tillsatts som har bedömt att ytterligare åtgärder behöver vidtas. I det följande berörs översiktligt några av de för arbetet mot arbetslivskriminalitet mest centrala förslagen (och vidtagna åtgärderna). Därefter behandlas några delar av välfärdssystemen där det enligt delegationens mening finns särskild anledning att överväga ytterligare åtgärder. I anslutning till detta gör delegationen även vissa bedömningar om vilka dessa åtgärder bör vara.

6.11.2 2021 års bidragsbrottsutredning

2021 års bidragsbrottsutredning har lämnat flera förslag i betänkandena *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) och *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52). Utredningen har lämnat bland annat följande förslag.

- Ett system med administrativa sanktionsavgifter som hanteras av de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna, som ett komplement till det straffrättsliga systemet.
- Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten får ett tydligare ansvar att förebygga välfärdsbrott.
- Ett råd mot välfärdsbrott inrättas.
- Utökade möjligheter att inhämta uppgifter. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får utökade möjligheter att hämta in

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

uppgifter om andra än den försäkrade och även uppgifter om juridiska personer. Dessa myndigheter ska också få utökade möjligheter att inhämta uppgifter från banker. Kommunerna ges möjlighet att inhämta vissa uppgifter om inkomst från Skatteverket.

- Ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter som administreras av Utbetalningsmyndigheten.
- Ett system med bidragsspärr införs. Den som döms eller meddelas ett strafföreläggande för bidragsbrott av normalgraden eller för grovt bidragsbrott ska samtidigt meddelas en bidragsspärr av allmän domstol eller åklagare.

Uppdrag om en effektivare ordning för att bekämpa bidragsbrott (S 2024:C)

En utredare ska se över 2021 års bidragsbrottsutrednings förslag om ett administrativt sanktionssystem och förslag om en bidragsspärr. Utredaren ska också analysera och föreslå hur en särskild avgränsad verksamhet för utredning av bidragsbrott vid Försäkringskassan ska utformas och vilka brottsbekämpande befogenheter myndigheten ska ha. Syftet är att effektivisera arbetet med att bekämpa bidragsbrott och motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppdraget att se över det föreslagna administrativa sanktionssystemet och uppdraget att se över förslaget om en bidragsspärr ska redovisas senast den 3 mars 2025. Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 mars 2026.

6.11.3 Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (SOU 2024:24)

Bidragsbrottslagen (2007:612) innehåller straffbestämmelser som något förenklat avser missbruk av bidrag och ersättningar som betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån) samt stöd, bidrag och ersättningar som avser en enskild person, men betalas ut till någon annan (ekonomiskt stöd).

När det gäller statliga stöd som riktar sig till företag och andra juridiska personer finns inte något motsvarande särskilt straffrättsligt skydd, trots att sådana stöd under senare år har ökat i omfattning

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och betydelse. Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag har föreslagit att det ska införas en ny straffrättslig reglering som omfattar statliga företagsstöd. Straffbestämmelserna föreslås bilda en särskild lag. Betänkandet har remitterats. Det framgår av budgetpropositionen för 2025 att regeringen avser att lämna förslag på området.[172]

6.11.4 Subventionerade anställningar

Delegationens bedömning: Det finns stora möjligheter att minska missbruket av subventionerade anställningar genom en bättre och mer resursstark kontrollverksamhet, utvecklat författningsstöd och en översyn av vissa av stödformernas konstruktion.

Arbetsförmedlingen bör förbättra sitt kontrollarbete. Kontrollarbetet bör prioritera systematiska överträdelser och företrädare som återkommer.

Regeringen bör också säkerställa att förvaltningsanslaget är stort nog så att Arbetsförmedlingen kan vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra kontrollarbetet. Det finns starka indikationer på att ökade kontrollresurser skulle vara samhällsekonomiskt positiva.

Delegationens bedömning är att nystartsjobben är utformade på ett sätt som gör det svårt att motverka missbruk. De förändringar som regeringen har aviserat kommer att minska riskerna, men inte tillräckligt mycket. Delegationen bedömer att en översyn av nystartsjobben är nödvändig. Regeringen bör även överväga att begränsa antalet subventionerade anställningar per arbetsgivare.

Skälen för delegationens bedömning

Stora risker för missbruk

Subventionerade anställningar är ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt verktyg. De kan leda till högre sysselsättning för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Det är viktigt att de stora resurser som det offentliga anslår till dessa åtgärder hamnar rätt.

[172] Prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 s. 70.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Lönebidrag och nystartsjobb tillhör, tillsammans med bostadsbidrag och tillfällig föräldrapenning, de fyra ersättningar som enligt myndigheternas studier har störst andel felaktiga utbetalningar.[173]

Arbetsförmedlingen bedömer utifrån sina empiriska studier att de felaktiga utbetalningarna inom lönebidrag uppgår till cirka 1 061 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 9,5 procent av de totala utgifterna inom lönebidrag, som var cirka 11,2 miljarder kronor (inklusive utvecklingsbidrag) för 2021.[174]

Arbetsförmedlingen uppskattar genom empiriska studier att de felaktiga utbetalningarna inom nystartsjobb är 266 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 7,8 procent av de utbetalda beloppen om 3,4 miljarder kronor för 2021.[175]

Felaktiga utbetalningar leder till högre utgifter för staten och riskerar att skada förtroendet för den gemensamma välfärden. De riskerar också att möjliggöra systematisk och organiserad brottslighet. Felaktiga beslut kan också skada konkurrensmöjligheterna för den stora majoritet av företag som följer reglerna.

Arbetsförmedlingens kontrollorganisation

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens organisation för kontroll av de subventionerade anställningarna.[176]

En slutsats är att kontrollarbetet har förbättrats under senare år. Kontrollen har centraliserats till ekonomiavdelningen och blivit mer professionell. Handläggarna har blivit mer specialiserade och vet hur de ska agera vid misstankar om felaktigheter. Möjligheterna att upptäcka fel har ökat genom riskbaserade kontrollurval och arbetsplatsbesök. Handläggningen inför beslut är dock, enligt Riksrevisionen, krånglig och ineffektiv.

Den del av verksamheten som sedan ska utreda de misstänkta felen har inte hängt med. Enligt Arbetsförmedlingen är det särskilt brister i IT-utveckling och resursuppbyggnad har bidragit till detta. Återkrav görs i endast 20 procent av de riskbaserade urvalen. Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen inte har utnyttjat poten-

[173] Ekonomistyrningsverket (2023), s. 9.
[174] Ekonomistyrningsverket (2023), s. 77.
[175] Ekonomistyrningsverket (2023), s. 80.
[176] Riksrevisionen (2023a).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tialen i de riskbaserade urvalen och myndighetens analyskapacitet fullt ut.

Riksrevisionen bedömer att bristerna i kontrollsystemet till stor del beror på att det är underdimensionerat. Arbetsbelastningen för kontrollutredare är hög och det kan ta flera månader innan en kontrollutredare börjar arbeta med en misstänkt felaktig utbetalning.

Under 2022 uppgick inbetalda återkrav till 68 miljoner kronor samtidigt som kostnaden för kontrollutredningar var omkring 35 miljoner kronor.[177] Detta är en stark indikation på att det skulle vara samhällsekonomiskt motiverat att lägga större resurser på kontrollverksamheten inom Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen bedömer att kontrollerna inte är organiserade för att hantera arbetsgivare som återkommande missbrukar systemet med subventionerade anställningar. De automatiska systemen för arbetsgivarkontroll är inte tillräckligt utvecklade. Ett exempel är att systemen tillåter nya beslut om subventionerade anställningar hos arbetsgivare som har pågående kontrollärenden. Det finns också möjlighet för företrädare som tidigare har missbrukat subventionerade anställningar att återkomma i andra företag eller organisationer. Det sker ingen rutinmässig kontroll av företrädarnas tidigare engagemang, utan först efter signaler om att något inte står rätt till.

Riksrevisionen rekommenderar att Arbetsförmedlingen gör flera förändringar för att förbättra kontrollen inför beslut om de subventionerade anställningarna.

Hanteringen av misstänkta fel bör förbättras genom att korta ledtiderna för kontrollutredningarna, genom förbättrade rutiner för omprövning av pågående beslutsperioder, samt genom att initiera samverkan med Polismyndigheterna om hanteringen av polisanmälningar.[178]

Arbetsförmedlingen instämmer i stort i Riksrevisionens analys. Myndigheten anser dock det viktigt att uppmärksamma att ju mer utvecklat och framgångsrikt myndighetens arbete mot felaktiga utbetalningar blir desto mer operativa resurser kräver det.[179]

Delegationen bedömer att Arbetsförmedlingen skyndsamt bör åtgärda de brister som myndigheten själv rår över. Regeringen bör

[177] Riksrevisionen (2023a), s. 72.
[178] Riksrevisionen (2023a), s. 76.
[179] Arbetsförmedlingen (2023a).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

överväga att utöka förvaltningsanslagen i syfte att möjliggöra ett mer välfungerande kontrollarbete av de subventionerade anställningarna.

Behov av författningsändringar

Under 2022 infördes förordningsändringar som ger Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att förhindra att olämpliga arbetsgivare får del av lönestöd.[180] Exempelvis får Arbetsförmedlingen avstå från att förlägga program hos en arbetsgivare som är en juridisk person om en företrädare med väsentligt inflytande över verksamheten tidigare har misskött sig.[181] Det finns dock behov av ytterligare författningsändringar.

Både Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen har påtalat behovet av författningsändringar när det gäller *systemet för återkrav* av felaktiga utbetalningar så att Arbetsförmedlingen ges förutsättningar att kunna driva ett återkrav av en felaktigt utbetald ersättning på ett effektivt sätt. Bakgrunden är vissa ändringar i utsökningsbalken som gjordes 2022, och som innebar att beslut om återkrav som var överklagbara blev så kallade exekutionstitlar.[182] En exekutionstitel innehåller en förpliktelse om betalning eller någon annan typ av förpliktelse.[183] Exempel på exekutionstitlar är domstols domar och Kronofogdemyndighetens utslag. För att verkställighet ska få ske hos Kronofogdemyndigheten måste det finnas en exekutionstitel.

Syftet med ändringarna som gjordes 2022 var att effektivisera verkställigheten av förvaltningsmyndigheters beslut om återkrav och annan betalningsskyldighet. För att Arbetsförmedlingens återkrav ska omfattas av effektiviseringen behöver dock besluten om återkrav kunna överklagas, vilket inte är fallet i dag.

I en hemställan till regeringen har Arbetsförmedlingen föreslagit att myndighetens beslut om återkrav ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.[184] Arbetsförmedlingen behöver i dag för återkrav som inte betalas skicka inkassokrav och ansöka om betalningsföre-

[180] 9 b § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 22 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 21 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 44 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
[181] Se t.ex. 9 c § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och Riksrevisionen (2023a), s. 100 f.
[182] Se 3 kap. 1 § 1 stycket 6 punkten utsökningsbalken och prop. 2021/22:206.
[183] 1 kap. 1 § utsökningsbalken.
[184] Arbetsförmedlingen (2024b).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

läggande hos Kronofogdemyndigheten. Om återkravet bestrids måste Arbetsförmedlingen för att kunna driva in skulden lämna in en stämningsansökan till tingsrätten. Detta eftersom fordran behöver fastställas i en dom eller annan exekutionstitel innan den kan lämnas för verkställighet.[185] Den i dag rådande ordningen innebär att arbetsgivare som medvetet har missbrukat systemet kan låta bli att betala och vänta på att bli stämda av Arbetsförmedlingen i allmän domstol, vilket kan ta flera år eller inte alls bli av.[186]

Arbetsförmedlingens bedömning är att de föreslagna ändringarna skulle effektivisera verkställigheten av Arbetsförmedlingens beslut om återkrav. Indrivningen av obetalda återkrav skulle kunna ske mycket snabbare och till en lägre kostnad.[187] Riksrevisionen bedömer att en sådan ändring sannolikt skulle innebära att möjligheten att få in återbetalningar skulle öka.[188]

Arbetsförmedlingen har i en hemställan föreslagit att myndigheten får *författningsstöd för kontrollbesök* och oanmälda kontrollbesök.[189] Kontrollbesöken ska syfta till att kontrollera att en arbetsgivare, anordnare eller den anställda uppfyller villkoren för ett program eller en insats som är förlagd till en arbetsplats. Även om dagens författningar som reglerar Arbetsförmedlingens verksamhet ger stöd för kontrollåtgärder, ger de inte uttalat stöd för kontrollbesök. Arbetsförmedlingen föreslår därför ändringar i lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Kontrollbesök behövs för att kunna verifiera underlag som kan vara lätta att förfalska. Vissa organiserade upplägg är omöjliga att upptäcka utan ett fysiskt besök. Arbetsförmedlingen nämner ett exempel där en arbetsgivare får stöd för en anställd men arbetet utförs av en irreguljär migrant och ”vinsten” sedan delas mellan arbetsgivaren och den som uppgetts arbeta. Det förekommer också att anställningar skapas för en person som aldrig arbetar, till exempel för att denne senare ska kunna få en ersättning från Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen anser sedan tidigare att arbetsplatsbesök ingår i det stöd för granskning som regleras i 6 § lagen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Samma bedömning har gjorts vad gäller oanmälda kontrollbesök. Arbetsförmedlingen har utfört oannonserade kontrollbesök sedan

[185] Arbetsförmedlingen (2024b), s. 13.
[186] Riksrevisionen (2023a), s. 75.
[187] Arbetsförmedlingen (2024b), s. 16.
[188] Riksrevisionen (2023a), s. 75.
[189] Arbetsförmedlingen (2024c).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

hösten 2022. Men myndigheten vill nu ha ett uttryckligt lagstöd för kontrollbesöken, bland annat med hänvisning till att Skatteverket och Skolinspektionen redan omfattas av sådana regleringar.[190] Arbetsförmedlingen föreslår att om det finns särskilda skäl för det ska kontrollbesök kunna göras i en fastighet eller i en lägenhet som är avsedd att användas som bostad.

Regeringen har gett en utredare i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens behov av att göra kontrollbesök hos arbetsgivare som anställer med stöd och anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser för att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna säkerställa att stöd lämnas för avsett ändamål. Utredaren ska utifrån analysen ta ställning till och lämna förslag på vilka förutsättningar som ska gälla för Arbetsförmedlingens kontrollbesök, och lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2025.[191]

Arbetsförmedlingen har även hemställt om *bättre rättsliga möjligheter att hämta in uppgifter* som behövs för nödvändiga kontroller av arbetsgivare som får ekonomiskt stöd. Myndigheten vill att uppgiftsskyldigheten för kreditinstitut och försäkringsgivare ska omfatta tid även när arbetsgivaren inte längre har ett pågående stöd för anställningen, liksom att uppgiftsskyldigheten ska omfatta även försäkringar inför ett beslut om stöd.[192] I dag kan Arbetsförmedlingen endast begära ut uppgifter under den tid som en arbetstagare har en anställning med ekonomiskt stöd. Förslaget förväntas öka antalet korrekta beslut från början och motverka felaktiga utbetalningar. Förslaget förväntas också innebära att fler anställda kommer att få kollektivavtalsenlig lön och andra förmåner som en arbetsgivare har intygat att den anställda ska få.

Delegationen delar Arbetsförmedlingens bedömning att de föreslagna åtgärderna skulle förbättra möjligheterna att motverka bland annat arbetslivskriminalitet. Delegationen gör bedömningen att regeringen bör överväga att genomföra de ändringar som Riksrevisionen har rekommenderat och som Arbetsförmedlingen har hemställt om.

[190] Arbetsförmedlingen (2024c), s. 12.
[191] Dir. 2024:106.
[192] Arbetsförmedlingen (2023b).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Särskilt om nystartsjobben

Nystartsjobb skiljer sig från exempelvis lönebidrag eftersom arbetsförmedlaren inte gör en bedömning av om den arbetssökande har behov av insatsen. Arbetsförmedlaren bedömer i stället om den arbetssökande uppfyller kvalificeringsgrunderna, som i sin tur avgör ersättningsnivån.[193]

Kontrollnivån är lägre inom nystartsjobben än inom introduktionsjobben och lönebidragen. Arbetsförmedlaren gör inget besök på arbetsplatsen i samband med att ett nystartsjobb beviljas, utan hela handläggningen sker digitalt och utan möte med vare sig arbetsgivare eller arbetstagare. Kontrollen inför beslut kan därför beskrivas som tillitsbaserad.

Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har säkerställt att nivån på kontrollerna motsvarar de risker som finns i nystartsjobben.[194] Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att säkerställa att riskerna i nystartsjobben motsvaras av anpassade krav på kontroller.[195]

I en skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport anförde regeringen att regeringen har beslutat att sänka subventionsnivån för nystartsjobb från och med den 1 januari 2024.[196] I budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringen avser att göra vissa begränsningar för nystartsjobben i syfte att minska risken för missbruk av stödet. Begränsningarna rör till exempel möjligheten att anställa anhöriga med nystartsjobb och möjligheten för arbetsgivare som nyligen sagt upp personal på grund av arbetsbrist att nyanställa med nystartsjobb.[197]

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i uppdrag att för regeringen årligen föreslå åtgärder som bör vidtas i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.[198] I rapporten för 2024 har ESV analyserat de risker för felaktiga utbetalningar som finns kopplat till lönebidrag och nystartsjobb. ESV har identifierat flera risker kopplade till dessa åtgärder. Riskerna är delvis desamma som de Riksrevi-

[193] Riksrevisionen (2023a), s. 15.
[194] Riksrevisionen (2023a), s. 74.
[195] Riksrevisionen (2023a), s. 75.
[196] Skr. 2023/24:82, s. 5 f.
[197] Prop. 2024/25 utg.omr. 14 s. 36.
[198] Förordningen (2021:63) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

sionen och Arbetsförmedlingen har identifierat (se avsnittet Behov av författningsändringar).

ESV anser att regeringen bör vidta åtgärder för att minska de riskerna för missbruk av lönebidrag och nystartsjobb genom att höja tröskeln för seriösa aktörer, det vill säga minska incitamenten till överutnyttjande genom att stöden blir mindre attraktiva för oseriösa eller brottsliga upplägg. Tänkbara åtgärder är att höja kraven för att en arbetsgivare ska få ta emot lönebidrag och nystartsjobb genom att införa en kvalificeringstid på ett antal år och förkorta bidragstiden i nystartsjobb. För att förbättra kontrollerna anser ESV, i likhet med Riksrevisionen, att Arbetsförmedlingen behöver se över sina interna rutiner och prioritera utvecklingen av de IT-system som stödjer handläggarna i utredningen av ärenden inför beslut.[199]

Delegationens bedömning är att nystartsjobben är utformade på ett sätt som gör det svårt att motverka missbruk. De förändringar som regeringen har aviserat kommer att minska riskerna, men inte tillräckligt mycket. Delegationen bedömer att en översyn av nystartsjobben är nödvändig.

Särskilt om antal stöd per arbetsgivare

Ytterligare ett sätt att begränsa riskerna i de subventionerade anställningarna vore att införa begränsningar i hur stor andel anställda med stöd en arbetsgivare kan ha.

Enligt Arbetsförmedlingen förekommer det i dag att arbetsgivare har många anställda med stöd i förhållande till det totala antalet anställda, och i en del fall att man nästan helt bygger verksamheten på anställda med lönestöd. Det fanns tidigare i Arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling allmänna råd om tillämpningen av den numera upphävda förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Inom numera upphävda AMSFS 2001:4 fanns bland annat ett råd om att ett företag endast bör ha högst en anställd med lönestöd per fem ordinarie anställda. Enligt Arbetsförmedlingen är det med nuvarande regelverk inte möjligt att begränsa antalet anställda med lönestöd, utan det skulle kräva förordningsändringar.[200]

[199] Ekonomistyrningsverket (2024), s. 35.
[200] Arbetsförmedlingen (2019), s. 4.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Att ha en stor andel anställda med olika former av lönesubventioner är inte i sig arbetslivskriminalitet. Däremot kan det anses utgöra en orimlig konkurrensfördel. Som delegationen har beskrivit i avsnitt 4.6.2 förekommer bland annat uppgifter från städbranschen om att företag kalkylerar med att man ska kunna bedriva sin verksamhet helt med subventionerade anställningar vid offentliga upphandlingar. I den förordning som styr Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet framgår att den ska utformas och bedrivas så att konkurrensen mellan företag inte snedvrids.[201] Att begränsa andelen anställda med subventionerade anställningar skulle även kunna minska risken för missbruk och arbetslivskriminalitet. Enligt Arbetsförmedlingen är problemen med stora andelar anställda med lönestöd störst inom nystartsjobben. Arbetsförmedlingen anser att det behöver tas ställning till vilka stöd som ska omfattas av en eventuell begränsning. När det gäller exempelvis lönebidrag vid anställning av personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, får arbetsgivaren kompensation för att den anställde på grund av nedsatt arbetsförmåga inte kan prestera till 100 procent, vilket inte på samma sätt kan anses snedvrida konkurrensen.

Delegationen bedömer att en begränsning av antalet stöd när det gäller särskilt nystartsjobben, tillsammans med andra åtgärder, skulle minska riskerna för missbruk i de subventionerade anställningarna.

6.12 Skatt och sociala avgifter

6.12.1 Inledning

Som delegationen har berört i delbetänkanden präglas de branscher där det finns stor risk för arbetslivskriminalitet av att det förekommer skatteundandragande, se även avsnitt 3.2.7. Att företag eller enskilda individer inte betalar skatt och sociala avgifter i enlighet med gällande regler får negativa samhällsekonomiska konsekvenser i allmänhet men kan också vara en del av arbetslivskriminella upplägg. Att så kallad svart arbetskraft används i verksamheten och arbetsgivaren felaktigt underlåter att betala skatt snedvrider konkurrensen. Betalas inte sociala avgifter in till det socialförsäkringssystem arbetstagaren tillhör kan arbetsgivaren på ett otillbörligt sätt sänka sina arbetskrafts-

[201] Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kostnader och arbetstagaren riskerar att gå miste om det skydd systemet finns till för att tillhandahålla.

En åtgärd som har vidtagits för att motverka undandragande av skatt har varit att införa krav på personalliggare i verksamheter och näringsgrenar där risken för fusk och oegentligheter har bedömts motivera det, se nedan. Det kan konstateras att det i de typer av verksamhet där det har bedömts finnas behov av personalliggare också finns problem med arbetslivskriminalitet av olika slag.

Vidare kan nämnas att reglerna i skattelagstiftningen kring skyldigheten att lämna en arbetsgivardeklaration nyligen har skärpts, genom att deklarationen numera ska innehålla vissa uppgifter om utbetalningar av lön och annan ersättning på individnivå.

I detta avsnitt diskuteras frågor kring skatt och sociala avgifter utifrån ett arbetslivskriminalitetsperspektiv. I avsnittet diskuteras frågor kring systemet med personalliggare, systemen med så kallade rot- och rutavdrag för hushållsnära tjänster, de så kallade A1-intygen om socialförsäkringstillhörighet samt regleringen kring beskattningen av utomlands bosatta personer som tillfälligt arbetar i Sverige och den närliggande frågan om fast driftställe enligt skattelagstiftningen.

6.12.2 Systemet med personalliggare

Delegationens bedömning: Delegationen ställer sig bakom de förslag i SOU 2024:61 som syftar till att förbättra effektiviteten i systemet med personalliggare i skattelagstiftningen.

Skälen för delegationens bedömning: En skyldighet att föra personalliggare gäller i dag i flera typer av verksamhet, nämligen bygg, fordonsservice, restaurang, frisörverksamhet och annan kropps- och skönhetsvårdsverksamhet, tvätteri samt livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet. Det är enligt dagens regelverk bara i byggverksamhet som det finns krav på att personalliggaren ska vara elektronisk.

Syftet med personalliggare är att bidra till att minska förekomsten av svartarbete och att skapa sundare konkurrensförhållanden. Den som ska föra en personalliggare ska i denna bland annat dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

2022 års skatteförfarandeutredning hade i uppdrag att analysera om regelverket för personalliggare fungerar på ett effektivt sätt och föreslå eventuella åtgärder för att öka effektiviteten samt motverka skatteundandragande. Utredningen skulle också ta ställning till om fler alternativt färre branscher bör omfattas av kravet på personalliggare samt om ändringar bör göras i regelverket för att effektivisera myndighetssamverkan mot fusk, regelöverträdelser och arbetslivskriminalitet. I utredningens slutbetänkande *Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare* (SOU 2024:61) föreslås att kravet på att personalliggaren ska vara elektronisk ska gälla i samtliga näringsgrenar där personalliggare ska föras. Det konstaterades att elektroniska personalliggare bland annat är svårare att manipulera och allmänt är ett effektivare kontrollverktyg för Skatteverket.

För att göra personalliggare till ett ännu mer effektivt verktyg föreslås vidare att uppgifter från personalliggare på begäran ska överföras elektroniskt till Skatteverket, att det i personalliggaren ska finnas uppgift om vem som är arbetsgivare till eventuell inhyrd personal på arbetsplatsen, att Skatteverket ska ges utökade befogenheter vid kontrollbesök samt att de kontrollavgifter Skatteverket får ta ut om regelverket inte följs ska baseras på gällande prisbasbelopp i stället för att som i dag anges med fasta belopp. Delegationen har i sitt remissvar över betänkandet ställt sig bakom utredningens förslag i dessa delar.

2022 års Skatteförfarandeutredning lämnade inget förslag om att systemet med personalliggare ska gälla i vare sig fler eller färre branscher jämfört med i dag. I den delen fann utredningen att det förvisso finns riskbranscher för svartarbete som i nuläget inte omfattas av sådana krav, exempelvis fiske, jord- och skogsbruk, lokalvård och transport. Utredningen konstaterade att flera av de nämnda branscherna har verksamhet som inte utförs på en fysiskt avgränsad plats, vilket bedömdes vara en förutsättning för att personalliggare ska vara ett effektivt verktyg för att motverka svartarbete. Bedömningen gjordes också att det av integritetsskäl inte är lämpligt att införa krav på personalliggare i verksamhet som bedrivs i hushållen.[202]

När det gäller städbranschen ansåg utredningen att det i och för sig skulle kunna vara en lämplig åtgärd att införa ett krav på personalliggare. Det ansågs dock generellt sett krävas mer ingående

[202] SOU 2024:61, s. 255.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

analyser av problemen med svartarbete för att bedöma om det är lämpligt att den eller andra branscher ska omfattas av krav på personalliggare. Varken Skatteverket eller någon annan aktör hade under utredningens arbete framfört att det skulle vara lämpligt med krav på personalliggare i någon ytterligare bransch jämfört med i dag, varför någon mer ingående analys inte gjordes från utredningens sida.[203]

Utredningen hade inte i uppdrag att utreda om andra aktörer än Skatteverket bör kunna hämta uppgifter direkt från personalliggaren i deras tillsynsverksamhet. Det ska dock här lyftas fram att Migrationsverket i sitt remissvar över delegationens delbetänkande SOU 2024:14 anförde att det vid kontrollbesök på arbetsplatsen inom ramen för efterkontroller av beviljade arbetstillstånd skulle underlätta om myndigheten får möjlighet att kontrollera en eventuell personalliggare.[204] Frågan om en förändring av regelverket kring personalliggare i det avseendet har emellertid varit av för omfattande karaktär för delegationen att hantera utifrån den tid och de resurser som har stått till buds.

Sammanfattningsvis har en statlig utredning nyligen lagt fram förslag på åtgärder som syftar till att effektivisera systemet med personalliggare i de branscher som redan i dag omfattas av regleringen. Utredningen har vidare tagit ställning i frågan om systemet med personalliggare bör utvidgas till ytterligare branscher. Delegationen ställer sig bakom att utredningens förslag genomförs och har inte funnit skäl att lägga fram egna förslag på området.

[203] SOU 2024:61, s. 37 f.
[204] Migrationsverket (2024).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.12.3 Särskilt om rot- och rutavdrag

Delegationens bedömning: Delegationen anser att förslagen i SOU 2024:61 om åtgärder för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet vid utförandet av bland annat rot- och ruttjänster bör genomföras. Utredningens förslag borde dock ha gått längre när det gäller de uppgifter en utförare ska lämna i samband med en begäran om utbetalning från Skatteverket. Delegationen ser också något annorlunda på hur stor vikt som bör läggas vid intresset för den personliga integriteten som skäl emot införandet av krav på personalliggare i verksamheter som bedrivs i privata hushåll och som är föremål för skattesubventioner.

Skälen för delegationens bedömning: Ägare av småhus och ägarlägenheter samt innehavare av bostadsrättslägenheter har en rätt till skattereduktion vid reparation, ombyggnad eller tillbyggnad av bostaden, så kallat rotavdrag. Det är arbetskostnaderna i byggtjänsten som läggs till grund för rotavdrag. Avdragets storlek är för närvarande 30 procent av dessa kostnader.

Motsvarande rätt till skattereduktion finns för vissa hushållsnära tjänster, som exempelvis städning av bostaden, flytthjälp, reparation av vitvaror och visst trädgårdsarbete, så kallat rutavdrag. Rutavdrag medges med för närvarande 50 procent av arbetskostnaderna. Det totala belopp som medges i form av rot- och rutavdrag är 75 000 kronor vardera per person och år.

Ett av huvudskälen bakom rot- och rutavdragen är att hushållens drivkraft att välja vita byggtjänster ska öka, genom att skillnaden i pris mellan svarta och vita tjänster blir mindre. Som det skatterättsliga regelverket ser ut i dag kan dock det arbete som utförs inom ramen för den tjänst som avdrag beviljas för ske svart eller till och med utföras av arbetstagare utan arbetstillstånd, något som uppmärksammades i Byggmarknadskommissionens slutrapport.[205]

De arbetsplatser där rot- och ruttjänster utförs är typiskt sett svårkontrollerade. Byggverksamhet som sker i hushållen är undantagna från kravet på personalliggare och Skatteverket tillåts inte utföra kontroller av arbetsplatser som samtidigt är någons privatbostad. Den information som utövare av rot- och ruttjänster lämnar till Skatte-

[205] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 104.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

verket som underlag för beslut om skattereduktion behöver inte innehålla uppgift om vilka personer som har utfört arbete inom ramen för tjänsten.

Byggmarknadskommissionen föreslog i sin slutrapport några åtgärder som skulle kunna motverka att verksamhet som omfattas av skattereduktion bedrivs med svart arbetskraft. Kommissionen föreslog att utföraren av en byggtjänst i privathushåll i underlaget för utbetalning i rotsystemet skulle vara skyldig att lämna uppgift om vilka personer som har utfört arbetet. Kommissionen ansåg också att systemet med personalliggare i byggverksamhet bör gälla även när byggtjänsten utförs i privata hushåll, eventuellt som ett krav för att kunden ska ha rätt till rotavdrag.[206]

2022 års skatteförfarandeutredning övervägde i slutbetänkandet *Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare* (SOU 2024:61) om det bör införas krav på personalliggare även vid utförandet av bland annat rot- och ruttjänster, något som utredningen dock inte ansåg vara lämpligt utifrån främst integritetsskäl. I betänkandet föreslås ett antal andra åtgärder i syfte att motverka fusk och arbetslivskriminalitet vid utförandet av tjänster som omfattas av skattesubventioner. Det föreslås att det i tjänsteutövarens begäran om utbetalning till Skatteverket ska lämnas uppgift om att en underentreprenör eller ett bemanningsföretag har anlitats vid utförandet av tjänsten. Tjänsteutövaren föreslås dock inte behöva ange vilka dessa företag är.

Vidare föreslås att uppgifter i begäran om utbetalning ska lämnas på heder och samvete, vilket betyder att uppgifterna lämnas under straffansvar. Det föreslås vidare att Skatteverket vid vite ska kunna förelägga tredje man – exempelvis banker och materialleverantörer – att lämna uppgifter som kan behövas i Skatteverkets kontrollverksamhet. Skatteverket föreslås vidare få en uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten när det gäller transporter som omfattas av rutavdrag, om uppgifterna kan antas behövas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott enligt yrkestrafiklagstiftningen.

Delegationen har i sitt remissvar över slutbetänkandet i huvudsak ställt sig bakom utredningens förslag. Delegationen anser emellertid att skyldigheten att lämna uppgift om att underentreprenörer eller

[206] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 103 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

bemanningsföretag har använts vid utförandet av en rottjänst bör innefatta information om vilka dessa företag är.

När det gäller frågan om det bör införas krav på personalliggare i verksamhet som omfattas av bland annat rot- och rutavdragen gjorde delegationen i remissvaret medskicket att det när frågan diskuteras inte bör läggas fullt så stor vikt vid integritetsskäl som görs i slutbetänkandet. Enligt delegationens uppfattning är det inte orimligt att privatpersoner som tar del av skattesubventioner i form av bland annat rot- och rutavdrag också kan få tåla att Skatteverket utför vissa kontroller i eller i anslutning till bostaden. Det ska i det sammanhanget noteras att det finns tekniska lösningar, bland annat inom ramen för ID06-systemet, som gör att intrånget i den personliga integriteten vid utförandet av kontroller kan minimeras.

Mot bakgrund av att förslag nyligen har lagts fram i syfte att motverka fusk och arbetslivskriminalitet vid utförandet av bland annat rot- och ruttjänster lägger delegationen inte fram några förslag på området.

6.12.4 A1-intyg

Delegationens bedömning: Problematiken kring falska och felaktiga A1-intyg bör lämpligen hanteras genom förbättrade förutsättningar för kontroll av regelefterlevnad.

Skälen för delegationens bedömning: I avsnitt 3.2.7 beskrivs översiktligt de särskilda EU-bestämmelser som styr till vilket av flera tänkbara länders socialförsäkringssystem en arbetstagare ska höra vid så kallad utsändning av arbetstagare från ett medlemsland till ett annat. En tillämpning av regelverket kring de så kallade A1-intygen aktualiseras bland annat vid utstationering av arbetstagare i Sverige.

Problematiken med förfalskade eller felaktiga A1-intyg har särskilt uppmärksammats av parterna i byggbranschen, där utstationering av arbetstagare från andra länder inom EES-området är särskilt vanlig. Byggnads har förklarat att det är oerhört svårt för organisationen att kontrollera om ett A1-intyg är korrekt eller inte. Organisationen har vidare pekat på att vissa länder som tillämpar EU-regleringen om socialförsäkringstillhörighet vid utsändning har infört en särskild

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kontrollfunktion dit det går att vända sig med frågor, något som enligt organisationen borde finnas i samtliga medlemsländer.

Byggmarknadskommissionen uppmärksammade problemen med förfalskade eller felaktigt utfärdade intyg i sin slutrapport. Kommissionen uppmanade i rapporten regeringen att på EU-nivå lyfta frågan om A1-intygens starka bevisverkan och bedömde att relevanta svenska myndigheter behöver bedriva ett mer målinriktat arbete med att granska A1-intyg och vid behov kontakta den utländska utfärdande myndigheten för att få till stånd en återkallelse av felaktigt utfärdade intyg.[207]

Det ska noteras att EU-domstolen i ett relativt nyligen meddelat förhandsavgörande fann att EU-rätten kräver att de utfärdande myndigheterna i respektive medlemsstat kontrollerar utfärdade A1-intyg och på eget initiativ återkallar ett intyg om det upptäcks att förutsättningarna för det inte längre är uppfyllda.[208] Tidigare hade bland andra Försäkringskassan – som är behörig myndighet enligt det EU-rättsliga regelverk som rör A1-intygen – gjort bedömningen att en omprövning och eventuell återkallelse av ett utfärdat A1-intyg kan ske endast på begäran av någon myndighet i en annan medlemsstat. I förhandsavgörandet betonar EU-domstolen också att det för den myndighet som återkallar ett intyg finns en skyldighet att informera övriga behöriga myndigheter om detta.

När det gäller förfalskade A1-intyg arbetar Försäkringskassan – som är behörig myndighet för dessa frågor i Sverige – i första hand utifrån information och indikationer från andra. Eftersom intyget i dessa fall troligtvis inte har utfärdats av den behöriga myndigheten i arbetstagarens hemland kommer det inte heller in till Försäkringskassan från den myndigheten. Försäkringskassan har en relativt ny rutin för hur så kallade impulser om falska A1-intyg ska hanteras, enligt vilken det kan ingå att kontakta den behöriga myndigheten som påstås ha utfärdat intyget för att kontrollera intygets äkthet. Enligt Försäkringskassans regleringsbrev för 2025 ska myndigheten inom ramen för de myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektionerna utveckla arbetet med att utföra kontroller bland annat av om arbetstagare har korrekta A1-intyg.[209]

[207] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 133 f.
[208] EU-domstolens dom den 16 november 2023 i mål C-422/22 (Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu mot TE).
[209] Regeringsbeslut S2023/03241, S2024/02156 (delvis), S2024/02157 (delvis) m.fl.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Enligt en projektplan beslutad den 4 september 2024 ska myndigheterna inom samverkan mot arbetslivskriminalitet titta på kopplingen mellan utsatta arbetstagare, utländska arbetstagare och hur myndigheterna eventuellt kan använda sig av utstationeringsregistret tillsammans med andra indikatorer för att identifiera var behovet av inspektionsinsatser finns och var dessa arbetstagare befinner sig.[210] I projektet ingår att undersöka kopplingen mellan utstationeringsregistret och förfalskade A1-intyg och undandragande av skatt. Målet med projektet är bland annat att identifiera gemensamma problembilder samt att lämna förslag på nya arbetssätt.

Enligt delegationens uppfattning är det inte rimligt att det genom missbruk av systemet med A1-intyg är möjligt för oseriösa företag att utsätta seriösa företag för osund konkurrens och sina arbetstagare för risken att stå utan skydd enligt socialförsäkringssystemet i något land. En viktig del av lösningen på de problem som har lyfts fram bör vara att det sker förbättringar och effektiviseringar i kontrollsystemen både på EU-nivå och i de enskilda medlemsländerna, snarare än att det finns något tydligt behov av regelförändringar. Åtgärder på området bör alltså i första hand inriktas på att göra det enklare för myndigheter och andra relevanta aktörer att kontrollera såväl att ett A1-intyg är giltigt som att det är utfärdat på materiellt sett korrekta grunder.

Här konstaterar delegationen att frågan är aktuell både hos Försäkringskassan internt och inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Mot den samlade bakgrunden lägger delegationen inte fram några egna förslag på åtgärder på området.

6.12.5 Skattereglerna vid tillfälligt arbete i Sverige

Delegationens bedömning: Skatteverkets tillsyn över regleringen rörande fast driftställe i skattelagstiftningen och tillämpningen av den så kallade 183-dagarsregeln i lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta bör intensifieras.

[210] Arbetsmiljöverket (2024c).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skälen för delegationens bedömning: Utomlands bosatta personer som vistas i Sverige under en sammanlagd tid om högst 183 dagar under en tolvmånadersperiod kan vara undantagna från skattskyldighet i Sverige avseende lön som betalas ut av en arbetsgivare som har sin hemvist utomlands, se avsnitt 3.2.7. Denna så kallade 183-dagarsregel i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta gäller inte bland annat när den utbetalade lönen belastar ett fast driftställe i Sverige. Frågan om ett utländskt företag bedriver verksamheten från det som skatterättsligt är ett fast driftställe har också betydelse för om inkomsten från verksamheten som sådan ska beskattas i Sverige eller i ett annat land.

Som berörs i avsnitt 3.2.7 förekommer det att utländska företag underlåter att till Skatteverket anmäla att företaget har ett fast driftställe i Sverige, trots att förutsättningarna för det är uppfyllda. Det kan innebära att företaget inte betalar skatt på sina inkomster vare sig i Sverige eller i något annat land, samtidigt som arbetstagare som tillfälligt arbetar för företagets räkning i Sverige kan undgå att betala skatt här och kanske inte heller betalar någon skatt i hemlandet. Denna typ av upplägg riskerar att snedvrida konkurrensen till nackdel för seriösa företag.

Den nu beskrivna problematiken bedöms särskilt gälla byggbranschen. Det beror på att utländska företag ofta deltar i svenska byggentreprenader och använder sig av utstationerade arbetstagare samtidigt som byggprojekt är tillfälliga till sin natur.[211] I byggverksamhet gäller dessutom enligt skatteavtal ofta särskilda regler om fast driftställe. Den period som gäller innan ett företag ska anses bedriva byggverksamhet från en stadigvarande plats är ofta längre än för andra verksamheter. Att verksamheten bedrivs från en stadigvarande plats är ett av de kriterier som gäller för att det ska anses handla om ett fast driftställe.

Representanter från LO och Byggnads har vid möten med delegationens kansli pekat på att utländska företag som verkar på den svenska byggmarknaden verkar tillåtas bedriva verksamhet i Sverige under i princip obegränsade perioder utan att de skattemässigt bedöms vara etablerade här i landet. Organisationerna anser att utländska företag som regelbundet verkar i Sverige i sammanlagt mer än tolv månader alltid skattemässigt bör betraktas som etablerade i Sverige. Också från arbetsgivarsidan i byggbranschen har pekats på problem

[211] Se avsnitt 4.2.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kopplade till att utländska företag tillåts verka i Sverige under långa perioder utan att bli skattskyldiga i Sverige.

Problematiken som beskrivs i detta avsnitt har sin grund i relativt komplicerad svensk och internationell skatterätt. Frågan om när exempelvis en byggarbetsplats ska ses som ett fast driftställe kan bero på innehållet i olika bilaterala skatteavtal. Det har inte funnits utrymme och resurser för delegationen att närmare utreda frågan om det är möjligt eller lämpligt att göra förändringar i de skatterättsliga regler som styr när ett utländskt företag skattemässigt ska anses vara etablerat i Sverige och hur sådana förändringar i så fall bör se ut.

Delegationen vill emellertid betona vikten av att Skatteverkets tillsynsverksamhet, dels över reglerna kring fast driftställe, dels över regleringen kring den så kallade 183-dagarsregeln i skattelagstiftningen fungerar så effektivt som möjligt. Skatteverkets tillsyn i dessa delar bör intensifieras.

6.13 Beställaransvar och entreprenörsansvar

Inom flera områden ansvarar den som beställer en tjänst av någon annan eller den som anlitar en underentreprenör för att fullgöra ett tjänsteavtal för att den som anlitas sköter sina åligganden i olika avseenden. Sådana system med beställaransvar eller entreprenörsansvar kan utgöra effektiva incitament för beställare och tjänsteutövare att vara noggranna i valet av uppdragstagare eller underentreprenör. Det kan leda till att oseriösa aktörer får det svårare att verka på marknaden, vilket i sin tur kan leda till att arbetslivskriminaliteten minskar. I detta avsnitt behandlas några ansvarsformer som finns i gällande rätt. Det diskuteras om befintliga ansvarsformer bör justeras och om det bör införas någon ny form av ansvar, exempelvis i bärbranschen. I avsnitt 6.15 behandlas frågan om beställares möjligheter att kontrollera företag innan avtal träffas och under tiden avtalet fullgörs.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.13.1 Frågan om en utvidgning av entreprenörsansvaret för lön har nyligen utretts

Delegationens bedömning: Frågan om det lagstadgade entreprenörsansvaret för lön i bygg- och anläggningsbranschen bör utvidgas till ytterligare branscher har nyligen varit föremål för en utredning. Delegationen finner mot den bakgrunden inte skäl att överväga några lagändringar rörande denna fråga.

Skälen för delegationens bedömning: Sedan den 1 januari 2019 finns det ett lagreglerat entreprenörsansvar för lön i bygg- och anläggningsbranschen.[212] Införandet av entreprenörsansvarslagen hade sin bakgrund i EU-regleringen kring utstationering av arbetstagare men lagen är tillämplig på alla arbetstagare i bygg- och anläggningsbranschen. Lagen innebär – förenklat – att uppdragsgivaren kan bli skyldig att inom vissa frister betala lön till arbetstagare hos en anlitad underentreprenör om inte underentreprenören själv betalar lönen. Ytterst kan huvudentreprenören bli ansvarig att betala ut lön enligt lagen.

Entreprenörsansvarslagen utvärderades nyligen av Utredningen om översyn av entreprenörsansvarslagen. I betänkandet *Översyn av entreprenörsansvarslagen* (SOU 2023:26) fann utredningen att lagen verkade ha haft god effekt när det gäller att bidra till ordning och reda i entreprenadkedjorna i bygg- och anläggningsbranschen. Lagen bedömdes ha haft störst betydelse i situationer där det inte finns något entreprenörsansvar i kollektivavtal, något som finns bland annat i Byggavtalet mellan Byggföretagen och Byggnads. Inte minst hade arbetstagarorganisationen Solidariska Byggare – som är en del av SAC och som ofta företräder arbetstagare som befinner sig i en utsatt situation – angett att lagen hade haft stor betydelse särskilt vid tvisteförhandlingar med arbetsgivare som underlåtit att betala ut lön. En generell slutsats utredningen drog var att entreprenörsansvarslagen sällan formellt behövde tillämpas, utan främst hade använts av arbetstagarorganisationer för att sätta press på arbetsgivare att själva betala lönen.[213]

[212] Se lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen).
[213] SOU 2023:26, s. 84.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Utredningen hade också i uppdrag att överväga om det bör införas ett entreprenörsansvar även i andra branscher där det förekommer arbetslivskriminalitet. Något förslag om en sådan utvidgning av entreprenörsansvaret lades inte fram, främst utifrån att det inte hade kunnat konstateras att det i andra branscher finns problem med bristande utbetalning av lön som kunde kopplas till att tjänsten utförs med flera led av underentreprenörer. Det vanliga i andra branscher där det i och för sig är vanligt med underentreprenörer bedömdes vara att samtliga underentreprenörer anlitas direkt av den entreprenör som träffat tjänsteavtalet med beställaren av tjänsten.[214]

Undantaget konstaterades vara transportbranschen. I de exempel från transportbranschen som utredningen hade tagit del av förekommer det tre till fyra underentreprenörer i en kedja. Vid längre transporter – kanske företrädesvis vid godstransporter som sträcker sig bortom landets gränser – är det inte otänkbart att det kan bildas längre kedjor än så. Utredningen kom dock fram till att det inte finns skäl att utvidga ansvaret till fler branscher och alltså inte heller till transportbranschen.[215] Situationen i transportbranschen bedömdes inte helt likna den i bygg- och anläggningsbranschen. Det beskrevs att de olika aktörerna i en kedja ofta tidsmässigt och geografiskt utgör olika delar av den beställda transporttjänsten. Därtill utförs själva transporten normalt av en arbetstagare eller en egenföretagare åt gången. Det är också vanligt att det skapas många korta entreprenadkedjor under en och samma huvudentreprenör i stället för en lång kedja, vilket ger huvudentreprenören bättre förutsättningar för kontroll.[216] Utredningen hänvisade också till att effekterna av det svenska genomförandet av EU:s mobilitetspaket borde utvärderas innan en så relativt ingripande åtgärd som att införa ett entreprenörsansvar i transportbranschen vidtas.

Mot bakgrund av att frågan om en utvidgning av det lagstadgade entreprenörsansvaret för lön till flera branscher nyligen har varit föremål för en särskild utredning finner delegationen inte skäl att överväga några åtgärder i detta avseende.

[214] SOU 2023:26, s. 133 f.
[215] SOU 2023:26, s. 129 f.
[216] SOU 2023:26, s. 140.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.13.2 Beställaransvaret vid utstationering av förare bör ses över

Delegationens bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av beställaransvaret vid utstationering av förare.

Skälen för delegationens bedömning

Beställaransvarets utformning

Det gäller ett beställaransvar vid utstationering av förare i vägtransportsektorn, som infördes i samband med genomförandet av EU:s mobilitetspaket. Beställaransvaret regleras i 45 h § utstationeringslagen, som behandlar två olika situationer i första stycket första respektive andra punkten.

Ansvaret enligt den första situationen *(första stycket första punkten)* omfattar samtliga beställare i en avtalskedja. Både den beställare som har slutit avtalet med transportföretaget och den som till exempel har vänt sig till en förmedlare av transporttjänster omfattas. Ansvaret inträder om beställaren vid tidpunkten för beställningen kände till eller hade skälig anledning att anta att föraren var utstationerad eller skulle utstationeras och att en utstationeringsdeklaration inte har lämnats in eller skulle lämnas in.

Ansvaret enligt den andra situationen *(första stycket andra punkten)* gäller den som har beställt en inrikestransport som utgör en utstationering enligt en särskild bestämmelse som förtydligar att utstationering föreligger i vissa fall. I denna situation förutsätter ansvar att transporten har beställts av ett utlandsbaserat transportföretag. Ansvar enligt denna punkt omfattar alltså inte samtliga beställare i en avtalskedja. Bestämmelsen är konstruerad så att den som har beställt en sådan transport som utförts med en utstationerad arbetstagare utan att en utstationeringsdeklaration finns hos Arbetsmiljöverket har en skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket om utstationeringen. Fullgörs inte den skyldigheten kan det dömas till ansvar.[217] Om beställaren har gjort vad som skäligen kan begäras av honom eller henne

[217] Prop. 2021/22:166 s. 111.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för att kontrollera att en utstationeringsdeklaration har lämnats in ska det dock inte dömas till ansvar.[218]

En särskild fråga är vem som ska anses vara beställare och träffas av ansvaret. Ansvaret gäller den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt transporten. Av förarbetena framgår att det exempelvis kan vara den som förmedlar transporter, en varuägare som beställer transporter för leverans av sina varor eller den som upphandlar transporter.[219]

Straffet för brott mot beställaransvaret är böter eller fängelse i högst ett år.

Utformningen av beställaransvaret har ifrågasatts

Det finns få ärenden totalt sett gällande beställaransvar inom yrkestrafikområdet och för utstationering av förare finns det såvitt känt inte något enda ärende.[220]

Transportstyrelsen har i samband med en utvärdering av genomförandet av mobilitetspaketet behandlat frågan om sanktionsväxling av beställaransvaret. Det har lyfts att den nuvarande utformningen av beställaransvaret tycks innebära en administrativ belastning för Arbetsmiljöverket då enstaka beställare alltid tycks anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket. Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket uppgick antalet underrättelser 2023 till cirka 3 000 och fram till december 2024 hade det inkommit cirka 2 400 underrättelser. Detta trots att det är oklart om beställaren har gjort någon egentlig kontroll av de faktiska omständigheterna.[221]

Det kan ifrågasättas om beställaransvaret uppfyller de syften som varit avsedda

Till att börja med kan det enligt delegationen ifrågasättas om beställaransvaret har uppnått de syften som varit avsedda. I förarbetena anges att avsikten är att beställaransvaret ska utformas så att beställaren ska kontrollera att en utstationeringsdeklaration har lämnats in efter det att en transport har utförts. Bakgrunden till detta är att det är först då det står helt klart vilken förare som har utfört transporten

[218] 45 h § utstationeringslagen.
[219] Prop. 2021/22:166 s. 111.
[220] Transportstyrelsen (2024c), s. 65.
[221] Transportstyrelsen (2024c), s. 64.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och om en utstationeringsdeklaration ska ha lämnats in till Arbetsmiljöverket. Om det vid kontrollen visar sig att det varit fråga om en utstationering som inte deklarerats till Arbetsmiljöverket är avsikten att beställaren ska vara skyldig att underrätta Arbetsmiljöverket om det.[222]

Som beställaransvaret i 45 h § första stycket 2 utstationeringslagen är uppbyggt krävs det två förhållanden för att det ska kunna dömas för brott, dels att beställaren inte har utfört skäliga kontroller, dels att beställaren inte har underrättat Arbetsmiljöverket. Beställaren slipper alltså alltid ansvar redan på den grunden att en underrättelse har skett, oavsett om några kontroller gjorts eller inte. Det kan ifrågasättas om en sådan utformning ger ett tillräckligt incitament att vidta kontroller. Vidare synes det förekomma att enstaka beställare underrättar Arbetsmiljöverket utan att göra några kontroller. Underrättelserna till Arbetsmiljöverket synes inte ha någon avgörande betydelse när det gäller att se till att utstationeringsdeklarationer faktiskt lämnas in. Utformningen av beställaransvaret synes samtidigt innebära ett betydande administrativt arbete för Arbetsmiljöverket.

Beställaransvaret bör ses över

Enligt delegationen finns det anledning att göra något för att komma till rätta med vad som synes vara en otillfredsställande ordning. Ett alternativ skulle kunna vara att på nytt överväga om beställaransvaret bör bli föremål för sanktionsväxling. Transportstyrelsen har anfört att det finns skäl som talar för båda lösningarna – straff och sanktionsavgift – även om myndigheten slutligen landade i att ett strikt ansvar genom sanktionsavgift är rimligt. Myndigheten anförde dock att om sanktionsväxling för beställaransvaret vid utstationering av förare ska övervägas bör samtliga regler om beställaransvar på yrkestrafikområdet ses över, då enstaka sanktionsväxlingar kan leda till oönskade effekter.[223]

Frågan om sanktionsväxling prövades också uttryckligen av regeringen i förarbetena, sedan några remissinstanser, bland andra Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, förordat det. Regeringen

[222] Prop. 2021/22:166 s. 73.
[223] Transportstyrelsen (2024c), s. 64 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

avfärdade dock förslaget av de skäl som framförts av Utredningen om effektivare kontroller av yrkestrafik på väg i betänkandet *Kontroller på väg* (SOU 2021:31), bland annat med hänvisning till de svårigheter som finns att verkställa sanktionsavgifter i andra länder och att beställaren inte finns med vid kontrollen vid vägkanten och därför inte kan påföras förskott.[224]

Ett annat alternativ skulle kunna vara att se över utformningen av beställaransvaret så att det i större utsträckning uppnår vad som enligt förarbetena är syftet med bestämmelsen. Som utvecklas i avsnitt 6.10.5 och 6.17.2 anser delegationen att det bör ske en utvärdering av mobilitetspaketets genomförande inom tre års tid, då bland annat frågorna om sanktionsavgifternas utformning och etableringskravet tas upp. Enligt delegationen finns det anledning att dessförinnan göra en översyn av beställaransvaret. Delegationen har inte utrymme att inom den tid som står till delegationens förfogande och vid sidan av delegationens övriga uppgifter göra en sådan översyn. En utredning med sådan inriktning bör därför tillsättas av regeringen.

6.13.3 Ett generellt beställaransvar?

Delegationens bedömning: Att lägga ett generellt ansvar för lön och eventuellt andra anställningsvillkor eller oredovisade skatter på beställaren av en tjänst skulle potentiellt sett kunna vara en mycket verkningsfull åtgärd mot arbetslivskriminalitet men skulle samtidigt kunna få svårförutsebara konsekvenser på den svenska tjänstemarknaden och kräver därför noggrant övervägande och ytterligare utredning.

Skälen för delegationens bedömning

Beställaransvar kan vara ett effektivt verktyg mot arbetslivskriminalitet

Olika former av beställaransvar förekommer i viss utsträckning i svensk rätt i vissa branscher. Det finns till exempel ett beställaransvar med koppling till skyddet för arbetstagare i bygg- eller an-

[224] Prop. 2021/22:166 s. 76.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

läggningsentreprenader i arbetsmiljölagstiftningen.[225] Som berörs i avsnitt 6.13.2 finns det också ett beställaransvar vid utstationering av förare. Det finns dock inte något generellt beställaransvar för alla branscher i Sverige. Som nämnts ovan finns det ett entreprenörsansvar för lönefordringar inom bygg- och anläggningsverksamhet. Det finns dock inget beställaransvar som innebär att en beställare av en tjänst ekonomiskt eller på annat sätt ansvarar för att de arbetstagare som utför arbete inom ramen för tjänsten får de villkor de har rätt till enligt lag eller avtal. Beställaransvaret som verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet har lyfts i olika sammanhang och intressanta initiativ finns även i andra länder.

Företrädare för Skatteverket har pekat på att om en entreprenör högre upp i entreprenadskedjan kan göras ansvarig för oredovisade skatter och avgifter hos underentreprenörer så vore det sannolikt ett mycket effektivt verktyg för att minska förekomsten av svart arbetskraft. Företrädare för Skatteverket har vidare lyft fram att flera andra länder, däribland Nederländerna, tillämpar ett slags ”kedjeansvar” för att flytta ansvar för skatter och avgifter högre upp i entreprenadkedjan.

I Finland finns ett beställaransvar som gäller alla branscher

I Finland finns sedan 2006 en särskild lag om beställaransvar. Syftet med lagen (1233/2006) om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft, beställaransvarslagen, är att främja lika konkurrens mellan företag samt iakttagande av anställningsvillkor på arbetsmarknaden. Lagen gäller alla branscher och tillämpas på beställare som anlitar underleverantörer eller hyrd arbetskraft. Lagen ger beställare (både näringsidkare och det offentliga) en skyldighet att, innan avtal ingås, säkerställa att deras underleverantörer och avtalspartner som tillhandahåller hyrd arbetskraft fullgör sina lagstadgade skyldigheter. Fullgörandet av skyldigheter redovisas genom att skaffa de handlingar som nämns i beställaransvarslagen. Skyldigheterna avser bland annat skatter och avgifter

[225] Enligt 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har den som låter utföra en tjänst inom bygg och anläggning ett ansvar att beakta arbetsmiljöhänsyn när det gäller projekteringen av både byggarbetet och den färdiga byggnaden. Byggherren ska som utgångspunkt också utse en särskild samordnare dels för projektering och planering, dels för själva utförandet av arbetet.

samt pensionsförsäkring för arbetstagare. Varje beställare ansvarar för att skaffa redogörelserna för sina egna avtalspartners del. Beställaren ska begära redogörelserna och avtalspartnern ska skicka dem till beställaren. Redogörelserna måste förvaras i minst två år efter att arbetet har avslutats. Försummelse att följa lagen om beställarens ansvar kan medföra så kallad försummelseavgift. Arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland ansvarar för övervakningen av lagen i hela Finland.

Det har saknats utrymme att i detta sammanhang överväga ett generellt beställaransvar

Som framgått ovan finns det några exempel på beställaransvar i svensk rätt. Det ska emellertid konstateras att beställaren i lagstiftning där uppdragsgivare kan bli ansvarig i olika avseenden i stället ofta undantas från ansvar. Så är fallet i den ovan behandlade entreprenörsansvarslagen, enligt vilken huvudentreprenören är den som ytterst kan bli ansvarig medan den aktör som har beställt byggtjänsten av huvudentreprenören inte kan hållas ansvarig. Som nämnts i avsnitt 6.6.6 kan en uppdragsgivare till arbetsgivaren i en entreprenad enligt utlänningslagen (2005:716) bli skyldig att betala en särskild avgift om arbetsgivaren har anställt en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Den som är beställare i huvudentreprenadavtalet är uttryckligen undantagen från det ansvaret.[226] Beställande part i huvudentreprenadavtalet är på motsvarande sätt undantagen från det entreprenörsansvar som finns i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag).[227]

Att generellt lägga ansvaret på beställaren att arbetstagare i en tjänsteentreprenad får en viss lön och eventuellt andra anställningsvillkor eller för oredovisade skatter är en relativt långtgående åtgärd som kräver noggranna överväganden.

Överväganden om hur ett generellt beställaransvar bör utformas behöver innehålla flera i sig svåra ställningstaganden. Det skulle exempelvis behöva övervägas om ansvaret ska vara strikt eller förutsätta någon slags oaktsamhet från kundens sida. Också frågor kring när ansvaret inträder, vad det i detalj ska omfatta och hur frågor kring

[226] 20 kap. 12 a § utlänningslagen.
[227] Se 3 § tredje stycket.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

regress ska hanteras är frågor som skulle behöva utredas, liksom frågan om i vilken ordning tvister kring beställaransvaret ska hanteras. Det skulle behöva övervägas för vilka kategorier kunder ansvaret inte ska gälla, exempelvis privatpersoner eller beställare av tjänster av mindre ekonomiskt värde, samt om det ska gälla bara vissa branscher eller alla branscher. Också den EU-rättsliga aspekten, särskilt hur ett generellt beställaransvar skulle förhålla sig till den fria rörligheten för tjänster, skulle behöva utredas noga.

Mot den bakgrunden har det inte funnits utrymme att i detta sammanhang överväga och lägga fram förslag om att beställare generellt ska ansvara för att vissa villkor tillämpas inom ramen för en beställd tjänst. Eventuella förslag på det området bör övervägas i ett annat sammanhang.

6.13.4 Beställaransvar i bärbranschen bör övervägas

Delegationens bedömning: Ett särskilt beställaransvar för lön i bärbranschen bör övervägas. Beställaransvaret skulle kunna ta sin utgångspunkt i utformningen av lagen om entreprenörsansvar för lönefordringar.

Skälen för delegationens bedömning: Som anges ovan har det inte funnits utrymme att överväga och lägga fram förslag om att beställare generellt ska ansvara för att vissa villkor tillämpas inom ramen för en beställd tjänst. Delegationen anser dock att det kan finnas anledning att överväga ett beställaransvar i branschen för vilda bär.

Som delegationen har beskrivit i avsnitt 4.7.2 förekommer inom bärbranschen problem med att bärplockare inte får de löner de har utlovats. Det förekommer att bärplockare tvingas skriva på dubbla anställningsavtal, där de avstår en del av den lön de är garanterade enligt kollektivavtal. Vissa aktörer som delegationen har träffat förespråkar införandet av ett beställaransvar för lön i bärbranschen, som man menar skulle kunna vara en avgörande förändring för de bärplockare som drabbas av uteblivna löner.[228]

Som nämnts tidigare har det på senare år skett flera skärpningar av reglerna för att få arbetstillstånd i Sverige och ytterligare förslag

[228] https://www.dn.se/debatt/andra-lagen-sa-att-barplockare-alltid-far-ut-sina-loner-i-tid/. Hämtad 2024-10-01.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

på området har lämnats. Sedan den 1 november 2023 gäller att för att få arbetstillstånd krävs en lön som uppgår till minst 80 procent av aktuell medianlön. I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) föreslås att för att någon ska beviljas arbetstillstånd ska lönen uppgå till minst medianlönen i Sverige och att yrkesgruppen bärplockare ska exkluderas från möjligheten att beviljas arbetstillstånd.[229]

Enligt delegationen är det svårt att i dagsläget förutse vilka konsekvenserna för branschen kommer att bli, dels av de nyligen genomförda förändringarna vad gäller möjligheterna att få arbetstillstånd, dels av de ytterligare förändringar som har föreslagits. Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring bedömer att en stor del av bärplockarna som skulle ha ansökt om arbetstillstånd enligt de generella reglerna i stället sannolikt kommer att ansöka om tillstånd för säsongsarbete.[230] Det är vidare möjligt att de föreslagna förändringarna skulle kunna leda till fler så kallade turistplockare, fler bärplockare från länder inom EU eller tredjelandsmedborgare med tillstånd i ett annat EU-land. Ett beställaransvar för lön skulle göra skillnad för de bärplockare som är anställda. För det fall effekten blir att de bärplockare som vistas i Sverige i högre utsträckning är så kallade turistplockare eller friplockare som inte är anställda, kan värdet av ett beställaransvar i branschen ifrågasättas. Skulle det dock visa sig att omfattningen av problemen med uteblivna löner i bärbranschen alltjämt fortsätter, skulle ett beställaransvar enligt delegationens mening kunna vara en relevant åtgärd att överväga.

Vissa företag inom bärbranschen agerar redan i dag garant i de fall uppdragsgivaren inte kan fullgöra sina plikter och har gett uttryck för att branschen klarar en sådan ordning och att det också skulle kunna vara ett sätt att minimera förekomsten av oseriösa aktörer. Dessa bärföretag är även positiva till att beställaransvaret utreds som en tänkbar åtgärd för framtiden. Livsmedelsföretagen har dock framfört att konsekvenserna av ett beställaransvar behöver utredas mer innan branschen kan ta ställning till ett sådant ansvar.[231]

Vid utformningen av ett sådant ansvar skulle viss inspiration kunna hämtas från entreprenörsansvarslagen. Frågor att utreda närmare skulle bland annat kunna vara vem som bör vara att anse som be-

[229] SOU 2024:15, s. 18 och 196 f.
[230] SOU 2024:15, s. 303.
[231] Komm2024/00075/A 2021:04-23.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ställare i dessa fall. En utgångspunkt är enligt delegationens mening att det skulle vara det bärföretag som slutligen köper upp bären (som nämnts i avsnitt 4.7.2 hanterar ibland ett separat bolag exempelvis boenden). En annan fråga att utreda närmare skulle kunna vara om ansvaret ska gälla enbart lön eller även eventuella oredovisade skatter.

6.14 Leverantörskontroll vid offentlig upphandling

6.14.1 Upphandlande myndigheter har en nyckelroll när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet

Som delegationen har beskrivit i tidigare betänkanden har upphandlande myndigheter – det vill säga i huvudsak kommuner, regioner och statliga myndigheter – en nyckelroll när det gäller att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet. En stor andel av de offentliga upphandlingarna avser bygg- och anläggningsarbeten.[232] Även vård- och omsorgstjänster beskrivs allt oftare som en riskbransch och de offentliga inköpen är betydande även i branscher som transport och städtjänster.[233] Det innebär att upphandling till stor del används inom de branscher som har identifierats som riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

Det förs ofta fram att upphandlande myndigheter i alltför hög utsträckning tilldelar tjänstekontrakt uteslutande baserat på pris och inte i tillräcklig utsträckning beaktar att det låga priset inte framstår som rimligt om tjänsteleverantören ska följa lagar och avtal. Bland andra Svenskt Näringsliv har lyft fram att för vissa av deras medlemmar framstår det som poänglöst att över huvud taget delta i offentliga upphandlingar eftersom det bedöms vara omöjligt att matcha de lägsta anbuden utan att bryta mot lagar och avtal vid fullgörande av tjänsten.[234] Det ska i det sammanhanget noteras att Konkurrensverket nyligen av regeringen har fått i uppdrag att bland annat lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.[235]

I upphandlingslagstiftningen – som i huvudsak genomför EU-rätt – finns det en skyldighet att utesluta leverantörer från upphandlingen

[232] Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020), s. 47 f.
[233] Upphandlingsmyndigheten (2023a), s. 119.
[234] Svenskt Näringsliv (2022), s. 5.
[235] Regeringsbeslut Fi2025/00078.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

i fall där företrädare för aktören eller aktörerna har gjort sig skyldiga till viss allvarligare brottslighet, så kallade obligatoriska uteslutningsgrunder. Bland de typer av brottslighet som utgör obligatorisk uteslutningsgrund kan nämnas viss grov organiserad brottslighet, korruptionsbrott, terrorbrott, bedrägeri, penningtvätt och människohandel. Också obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter som har fastställts på visst sätt utgör obligatoriska uteslutningsgrunder.

Det finns i lagstiftningen också så kallade fakultativa uteslutningsgrunder, med vilket menas att den upphandlande myndigheten får men inte har en skyldighet att utesluta leverantören under vissa omständigheter. Dit hör brister i fullgörandet av miljö-, social-, eller arbetsrättsliga skyldigheter eller av något väsentligt kontraktsvillkor vid fullgörandet av tidigare offentliga kontrakt.

Problem som har lyfts fram kring offentlig upphandling i samband med arbetslivskriminella upplägg handlar bland annat om möjligheten för upphandlande myndigheter att skaffa sig den information som behövs för att undvika att tilldela kontrakt till oseriösa eller rent av kriminella företag. Det handlar om problem kopplade till att i praktiken kunna åberopa både de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunderna i upphandlingslagstiftningen. I vissa fall har problemen sin bakgrund i regleringen kring skyddet av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning, ofta kallad GDPR,[236] och i sekretessbestämmelser.

Utöver upphandlingslagstiftningens regler kring uteslutning av anbudsgivare kan arbetslivskriminalitet vid fullgörandet av offentliga kontrakt motverkas genom att det ställs krav på särskilda arbetsrättsliga villkor i avtalet mellan den upphandlande myndigheten och den som tilldelas kontraktet. Enligt upphandlingslagstiftningen bör en upphandlande myndighet ställa krav om att arbetet ska utföras med beaktande av bland annat vissa arbetsrättsliga villkor om upphandlingens art motiverar det. Om det bedöms vara behövligt är det obligatoriskt med sådana krav i fråga om lön, semester och arbetstid.[237] Här har Upphandlingsmyndigheten en roll att, i samråd med arbetsmarknadens parter, identifiera vilka arbetsrättsliga villkor som det kan vara aktuellt att ställa krav på vid upphandlingen. Myndigheten har också i uppdrag att verka för att sociala hänsyn tas inom ramen

[236] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[237] Se exempelvis 17 kap. 2–5 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

för offentliga upphandlingar samt att utveckla och förvalta kriterier för bland annat sociala hänsyn.[238]

Att det ställs krav om arbetsrättsliga villkor i offentliga kontrakt blir betydelselöst om det inte sker en löpande uppföljning av att villkoren efterlevs i hela leverantörskedjan. Hur och i vilken utsträckning uppföljningen av att uppställda kontraktsvillkor om exempelvis lön följs regleras dock inte i upphandlingslagstiftningen.

Upphandlingsmyndigheten genomförde 2019 en undersökning om hur offentlig sektor ställer krav rörande arbetsrättsliga villkor. I den framkom att drygt hälften av kommunerna, regionerna och de statliga myndigheterna hade ställt arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal i en upphandling de senaste 12 månaderna. Av de som inte hade gjort det uppgav drygt hälften att det berodde på att det inte bedömts finnas något behov. Bland kommunerna angav 22 procent att de inte har tillräckliga resurser och 20 procent att de inte har tillräcklig kunskap om hur de arbetsrättsliga villkoren ska tillämpas.[239] Endast 14 procent av kommunerna, regionerna och de statliga myndigheterna hade följt upp att krav på arbetsrättsliga villkor enligt kollektivavtal efterlevdes av leverantören.[240] Enligt en rapport från Upphandlingsmyndigheten från 2023 uppgav 32 procent av de upphandlande organisationerna att de i hög utsträckning genomför uppföljning av arbetsrättsliga villkor. I rapporten gjorde Upphandlingsmyndigheten bedömningen att det finns stor potential för upphandlande organisationer att arbeta mer med uppföljning inom området.[241]

Det har från olika håll framhållits att uppföljningen av villkoren beträffande arbetsrättsliga villkor i offentliga kontrakt i stor utsträckning tycks vara en fråga om resurser, även om en del samtidigt lyfter fram att det kan finnas utmaningar bland annat vad gäller behandling av personuppgifter och tolkning av kollektivavtal.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen följt upp och analyserat hur statliga myndigheter har arbetat med arbetsrättsliga villkor

[238] 2 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.
[239] https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/undersokning-om-hur-offentlig-sektor-staller-arbetsrattsliga-villkor/. Hämtad 2024-10-02.
[240] https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/arbetsrattsliga-villkor/arbetsrattsliga-villkor-enligt-kollektivavtal/undersokning-om-hur-offentlig-sektor-staller-arbetsrattsliga-villkor/. Hämtad 2024-10-02.
[241] Upphandlingsmyndigheten (2023a), s. 123.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

i sina upphandlingar.[242] Analysen visade att det är vanligt att myndigheterna inte följer upp att leverantörerna följer villkoren och anger att huvudorsaken handlar om begränsade resurser. Även LO har gjort en liknande iakttagelse gällande kommunerna i Stockholms län, efter en enkät- och intervjustudie riktad till kommuner i länet och fackliga företrädare i LO-distriktet i Stockholms län.[243] Också Svenskt Näringsliv har genomfört en undersökning där det uppmärksammades att företagen upplever att det vid offentliga upphandlingar läggs allt för stort fokus på låga priser samt att det brister i uppföljningen av att villkoren i avtalen följs.[244]

Upphandlingsmyndigheten har konstaterat att små kommuner – liksom andra upphandlande organisationer – riskerar att möta samma kvalificerade oseriösa aktörer som tidigare främst har förekommit i storstadsregionerna. Detta är oroande eftersom små kommuner i mindre utsträckning arbetar med förebyggande och kontrollerande insatser mot välfärdsbrott.[245] Det är troligt att samma förhållanden gäller för arbetslivskriminalitet.

6.14.2 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter med mera

Delegationens bedömning: Leverantörskontrollutredningens förslag i SOU 2023:43 bör genomföras. Förslagen bör om de genomförs kunna ge upphandlande myndigheter bättre möjligheter än i dag att undvika att oseriösa aktörer tilldelas offentliga kontrakt samt att följa upp att villkoren följs i offentliga kontrakt.

Skälen för delegationens bedömning: I betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) lämnade Leverantörskontrollutredningen ett antal förslag som syftar till att komma till rätta med en del av de problem som har beskrivits i föregående avsnitt.

Utredningen föreslår att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll. Tanken är att upphandlande myndigheter av Bolagsverket ska kunna begära att verket utför en samlad

[242] Statskontoret (2020).
[243] LO (2022).
[244] Svenskt Näringsliv (2022), s. 5.
[245] Upphandlingsmyndigheten (2024a), s. 17.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kontroll av anbudsgivare, inklusive av underleverantörer som enligt anbudet ska vara en del i utförandet av tjänsten. Kontrollen ska ske utifrån ett antal befintliga register, däribland belastningsregistret, Skatteverkets skattedatabas och Bolagsverkets näringsförbudsregister.

Det handlar om uppgifter som är av betydelse både i förhållande till de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunderna, dock begränsat till uppgifter om anbudsgivarens eventuella brott, obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter samt vissa kvalificerade ekonomiska svårigheter. Genom sekretessbrytande bestämmelser är tanken att Polismyndigheten och Skatteverket ska kunna lämna nödvändiga uppgifter inom ramen för Bolagsverkets samordnade registerkontroll. Det kan dock noteras att det uppdrag Bolagsverket föreslås få inte omfattar uppgifter om anbudsgivares vandel vid sidan av tidigare brottslighet, utebliven betalning av skatt och kvalificerade ekonomiska svårigheter.

I betänkandet konstateras vidare att utrymmet i förhållande till EU:s dataskyddsförordning för upphandlade myndigheter att följa upp uppställda kontraktsvillkor på bland annat arbetsrättens område är tillfredsställande. När det gäller vissa känsliga uppgifter föreslår utredningen dock att det ska införas ett särskilt rättsligt stöd för att uppgiften ska få behandlas av leverantören inom ramen för den upphandlande myndighetens uppföljning.

Leverantörskontrollutredningens förslag bör – om de genomförs – kunna åtgärda några av de problem som har uppmärksammats när det gäller möjligheten att motverka arbetslivskriminella upplägg vid utförandet av offentliga kontrakt. Delegationen ställer sig därför bakom att förslagen genomförs. Det ska i det sammanhanget konstateras att regeringen i budgetpropositionen för 2025 har aviserat att den avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag om att ge Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer, att ändra uteslutningsgrunderna i lagen (2008:962) om valfrihetssystem och att införa ett rättsligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter i samband med uppföljning av kontrakt i upphandlingslagarna och lagen om valfrihetssystem.[246]

Leverantörskontrollutredningen hade även i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa begränsningar av antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling, något som utredningen

[246] Prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 s. 112.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kom fram till skulle vara problematiskt i förhållande till EU-rätten. I sammanhanget kan nämnas att delegationen i avsnitt 4.6.4 och i tidigare betänkanden har redogjort för att det i Norge finns vissa begränsningar när det gäller antalet tillåtna underentreprenörer i offentlig upphandling. Det har förekommit en dialog med ESA (EFTA Surveillance Authority, som bland annat granskar förenligheten med EES-avtalet) om huruvida dessa åtgärder är förenliga med EES-rätten. ESA har dock sedermera stängt ärendet.[247]

6.14.3 Regeringsuppdrag om arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: Regeringen bör ytterligare se över de rättsliga förutsättningarna för särskilt kommuner och regioner att genomföra ändamålsenliga leverantörsprövningar och kontroller i samband med upphandlingar.

Skälen för delegationens bedömning: Upphandlingsmyndigheten fick i regleringsbrevet för 2023 i uppdrag att 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna ska bland annat rikta sig till ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter. Bygg- och anläggningssektorn ska prioriteras vid genomförandet av uppdraget. Uppdraget delredovisades den 31 maj 2024 och ska slutredovisas senast den 20 december 2025.

I sin delredovisning konstaterar Upphandlingsmyndigheten att det i princip saknas kunskapsunderlag om vilka kostnader – och andra konsekvenser – som arbetslivskriminaliteten i upphandlingar ger upphov till i kommuner och regioner.[248]

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förekomsten av arbetslivskriminella aktörer i offentlig upphandling verkar ha ökat under det senaste decenniet. Enligt Upphandlingsmyndigheten är orsaker till arbetslivskriminalitet i offentlig upphandling bland annat bristande avtalsuppföljning och sekretess mellan myndigheterna, prispress

[247] https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-closes-investigation-norwegian-restrictions-subcontracting-public-procurement. Hämtad 2024-09-13.
[248] Upphandlingsmyndigheten (2024a), s.9.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och onormalt låga anbud. Myndigheten lyfter även fram behovet av kunskap och bedömer att stödet till upphandlande organisationer om hur arbetslivskriminalitet kan motverkas i upphandlingar bör förstärkas.

Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning vore det värdefullt om kommunerna beaktar risken för arbetslivskriminalitet i upphandlingar i de lägesbilder och åtgärdsplaner som de ska ta fram enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Detta får även till följd att andra aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Brå, bör överväga att beakta kommunernas inköp i framtagande av stöd och vägledning kring den nya lagen.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är angeläget att informationsutbytet mellan olika aktörer i syfte att motverka arbetslivskriminalitet i upphandlingar utvecklas ytterligare. Myndigheten anser vidare att omvärldsläget och rättsutvecklingen, inte minst en rad nya unionsrättsliga regelverk, medför ett behov av att kunna vidga leverantörsprövningar i upphandlingar till att även omfatta såväl underleverantörsled som de som äger och kontrollerar företagen. Mot denna bakgrund konstaterar Upphandlingsmyndigheten i sin delredovisning att regeringen bör tillsätta en utredning med ett brett uppdrag att skapa rättsliga förutsättningar för att säkerställa att upphandlande organisationer kan genomföra en ändamålsenlig leverantörsprövning i upphandlingar.[249] Delegationen delar denna bedömning, som tydligt överensstämmer med de ambitioner som kommer till uttryck i den nationella strategin mot organiserad brottslighet.

Upphandlingsmyndigheten har i sitt remissvar över Leverantörskontrollutredningens betänkande anfört att det föreligger ett angeläget behov av fortsatt utredning och regelreformering inom området, och att en sådan översyn bör avse såväl obligatoriska som fakultativa uteslutningsgrunder.[250] Upphandlingsmyndigheten har vidare i sitt remissvar över delegationens delbetänkande SOU 2024:14 instämt i delegationens bedömning att myndigheten skulle kunna ges en större roll inom arbetet mot arbetslivskriminalitet.[251] I kapitel 7 utvecklar delegationen på vilket sätt Upphandlingsmyndigheten ytterligare kan bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

[249] Upphandlingsmyndigheten (2024a), s. 30.
[250] Upphandlingsmyndigheten (2023b).
[251] Upphandlingsmyndigheten (2024b).

6.14.4 Goda exempel från Sverige och andra länder

Delegationens bedömning: Det finns skäl att hämta inspiration från andra länder och från goda exempel på hur svenska upphandlande myndigheter arbetar med att motverka arbetslivskriminalitet vid offentlig upphandling.

Upphandlande myndigheter bör i så hög utsträckning som möjligt använda sig av de möjligheter som finns att ställa krav på arbetsrättsliga villkor vid offentlig upphandling.

Skälen för delegationens bedömning

Det finns goda exempel

Ett av de goda exempel som delegationen tidigare lyft fram är Köpenhamns kommuns arbete med så kallade arbetsklausuler. Det handlar dels om att kommunen i alla sina upphandlingsavtal inkluderar klausuler om vilka anställningsvillkor som ska garanteras arbetstagarna, dels om att kommunen har en egen enhet som på ett framgångsrikt sätt arbetar med uppföljning av arbetsklausulerna i upphandlingsavtalen. Kommunens företrädare framhåller själva att detta är en naturlig del i arbetet mot social dumping, eftersom det möjliggör för dem att säkerställa att de får vad de betalar för samtidigt som det försvårar för aktörer som konkurrerar med undermåliga villkor att vinna upphandlingar. En närmare beskrivning av det danska arbetssättet finns i delegationens tidigare betänkande.[252]

Det finns även goda exempel på arbetssätt från svenska kommuner, såsom Göteborg, Helsingborg och Malmö, som det finns skäl att erinra om. I till exempel Helsingborg har man satsat på att utveckla bättre avtals- och uppföljningsrutiner och Malmö har inspirerats av arbetet i Köpenhamn. I Göteborgs stad har förvaltningen bland annat utarbetat rutiner och arbetssätt för arbete med sund konkurrens med målet att minska risken att oseriösa företag får avtal, samt att upptäcka brister eller oseriösa aktörer under avtalstiden och vidta åtgärder mot dessa. Förvaltningen har rutiner som beskriver hur kontrollerna vid upphandlingen och uppföljning ska gå till. Vid kontroll av leverantörer inom en så kallad riskbransch

[252] SOU 2023:8, s. 255 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

sker en utökad kontroll baserad på en riskbedömning för varje område och bransch. Uppföljning av arbetsrättsliga villkor sker i form av stickprov och kan ibland inledas med arbetsplatsbesök. Kontrollen fokuserar på att arbetstagarna har rätt lön, arbetstid och semester. Se närmare i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).[253]

Den nederländska Bibob-lagstiftningen

Den nederländska så kallade Bibob-lagstiftningen syftar till att skydda myndigheter från att omedvetet underlätta kriminalitet, genom att möjliggöra grundliga bakgrundskontroller i samband med olika myndighetsbeslut.[254]

Om en myndighet identifierar vissa riskindikatorer i samband med exempelvis ett bygglov eller en offentlig upphandling kan den vända sig till en särskild instans, NBB, för ett formellt utlåtande om den individ eller det företag som efterfrågar myndighetsbeslutet. NBB har möjlighet att hämta in information från rättsvårdande myndigheter, skattemyndigheten, de myndigheter som ansvarar för socialförsäkringarna, och andra tillsynsmyndigheter. Utlåtandet innehåller en riskbedömning och argumenten som den grundar sig på. Om myndigheten avslår ansökan till följd av utlåtandet finns det en möjlighet för individen eller företaget att överklaga beslutet till en förvaltningsdomstol.

Bibob-lagstiftningen gör det möjligt att avslå exempelvis ett anbud om det finns starka skäl att tro att det på olika sätt har möjliggjorts av tidigare brottslighet. Även etablerade kopplingar mellan exempelvis det företag som står bakom ett anbud och individer som är dömda för brott kan vara skäl för avslag.

Det finns ett relativt stort utrymme att ställa arbetsrättsliga krav

Som har berörts ovan och som närmare har utvecklats av bland andra Byggmarknadskommissionen finns det enligt gällande lagstiftning på upphandlingsområdet relativt goda möjligheter att ställa arbets-

[253] SOU 2023:8, s. 99 f.
[254] https://www.justis.nl/sites/default/files/2022-10/Factsheet%20The%20Dutch%20Bibob%20Act.pdf /. Hämtad 2024-10-14.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

rättsliga krav vid utförandet av offentliga kontrakt. Enligt delegationens uppfattning skulle mycket vara vunnet om detta utrymme används i så hög utsträckning som möjligt och framför allt att det också följs upp att uppställda kontraktsvillkor efterlevs vid fullgörandet av offentliga kontrakt. Här har Upphandlingsmyndigheten en viktig roll, särskilt när det gäller att ge råd och stöd till upphandlande myndigheter som inte själva har resurser att på bästa sätt använda det regelverk som finns.

6.15 Privata aktörers kontroll av leverantörer och underentreprenörer

Bland de åtgärder som har vidtagits i syfte att motverka arbetslivskriminalitet har flera rört utökade möjligheter för myndigheter att utbyta information. Det har i olika sammanhang framförts att även privata aktörers tillgång till information om befintliga eller potentiella leverantörer och underentreprenörer behöver förbättras. Det kan handla om företag som gör bedömningar av tilltänkta leverantörer och underentreprenörer eller utövar kontroll över de företag de har träffat tjänsteavtal med. Det kan också handla om arbetsmarknadsorganisationer som behöver informationen bland annat i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet.

Privata aktörers kontroll har stor betydelse för arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det gäller oavsett inom vilken bransch den privata aktören verkar. En ökad tillgång till relevant information kan vara ett effektivt sätt att motverka arbetslivskriminalitet genom att oseriösa företag får det svårare att verka och sluta avtal med andra företag som vill göra rätt. Den information som privata aktörer kan ha behov av gäller främst information från myndigheter. En viktig del i detta är att informationen kan inhämtas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

I detta avsnitt redogörs för några av de åtgärder som har vidtagits för att förbättra förutsättningarna för myndigheter att inhämta och utbyta information. Här redovisas också de rättsliga förutsättningarna för enskilda att få del av uppgifter från myndigheter samt vilka offentliga uppgifter som i sammanhanget kan anses vara av intresse. Som framgår ovan finns det dock skäl att se över de privata aktörernas förutsättningar att få del av information om företag. De behov som

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

har identifierats samt delegationens överväganden och förslag i dessa delar avslutar avsnittet.

6.15.1 Förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för myndigheter

De senaste åren har – mot bakgrund av de negativa konsekvenser som arbetslivskriminalitet leder till för arbetstagare, företag och samhället – ett flertal åtgärder vidtagits för att förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. Viktiga åtgärder har rört myndigheternas förutsättningar att utbyta information med varandra. En uppgiftsskyldighet har införts för att myndigheter ska kunna utbyta information med varandra för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det finns också förslag som syftar till att mer generellt underlätta informationsutbytet mellan myndigheter.

Det har också lämnats förslag om hur upphandlande myndigheter och enheter ska få tillgång till samlad information för att undvika att tilldela kontrakt till oseriösa företag och för att kunna kontrollera att de företag som tilldelas kontrakt följer de villkor som uppställs.

Nya sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter

Uppgiftsskyldighet för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, förkortad LUFFA-lagen, trädde i kraft den 1 juli 2024.

LUFFA-lagen syftar till att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt att ge Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten tillgång till uppgifter som behövs för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

I 4 § LUFFA-lagen finns en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som innebär att de myndigheter som omfattas ska lämna en uppgift som de förfogar över till en annan av dessa myndigheter. Det kan noteras att kommuner och regioner inte omfattas av bestämmelsen. Uppgiften ska lämnas om den behövs i den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet för att planera, genomföra eller följa upp myndighetsgemensamma kontroller av arbetsplatser inom ramen för sådan samverkan som regeringen beslutar för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Viss sekretess är också undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde.

Uppgiftsskyldigheten gäller såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter som behövs i författningsreglerad verksamhet. Skyldigheten omfattar uppgifter som behövs för planering av myndighetsgemensamma kontroller. Uppgiftsskyldigheten omfattar även uppgifter som behövs för genomförande av myndighetsgemensamma kontroller. Med sådana uppgifter avses även uppgifter som framkommer under pågående kontroller som är relevanta för andra myndigheters deltagande, till exempel svar som lämnats av en arbetsgivare. Slutligen avser uppgiftsskyldigheten sådana uppgifter som behövs för att följa upp myndighetsgemensamma kontroller. Bestämmelsen hindrar inte att uppgiftsutbytet sker rutinmässigt. Om utlämnandet avser en större mängd uppgifter förutsätts att de berörda aktörerna i samråd med varandra gemensamt tar fram lämpliga former för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts.[255]

Förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter

I betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar.* (SOU 2024:63) tas ett samlat grepp om frågan hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information mellan myndigheter kan tillgodoses. Där föreslås en generell bestämmelse som under vissa förutsättningar gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myn-

[255] Prop. 2023/24:85 s. 90 och 93.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

dighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Förslaget kommer, om det genomförs, att ge myndigheter väsentligt utökade möjligheter att utbyta uppgifter med varandra bland annat i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser i olika sammanhang. Förslaget omfattar statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, jämställs med myndigheter. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter

I betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) föreslås ett system för leverantörskontroll. Syftet med utredningen var att stärka den demokratiska kontrollen över välfärden, främja sund konkurrens och motverka arbetslivskriminalitet genom att hindra oseriösa eller olämpliga leverantörer från att tilldelas offentliga kontrakt.

Utredningen, som har identifierat ett flertal problem vid dagens kontroll av leverantörer och sökanden, har bland annat föreslagit att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll. Uppgiften att tillhandahålla systemet, vem som har rätt att använda det och vad som ska kunna kontrolleras föreslås regleras i en ny förordning.

Utredningen föreslår att det av förordningen ska framgå att Bolagsverket ska genomföra en samordnad registerkontroll på begäran av en upphandlande myndighet, upphandlande enhet, region eller behörig myndighet. Den samordnade registerkontrollen ska vara tillgänglig för aktörer som tillämpar upphandlingslagarna[256], valfrihetslagarna eller ersättningslagarna och för behöriga myndigheter från andra länder inom EU/EES-området. Dessa aktörer ska dels kunna begära en kontroll i samband med tilldelning av ett kontrakt eller godkännande av en sökande, dels vid uppföljning av kontrakt eller ramavtal som har tecknats efter en upphandling eller efter inrättandet av ett valfrihetssystem. En begäran om kontroll får avse samtliga som deltar i fullgörandet av ett kontrakt och det är sålunda

[256] Upphandlingslagar är lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

möjligt att, förutom för leverantörer och sökanden, även begära en kontroll av företag vars kapacitet åberopas och av underleverantörer.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska kunna kontrolleras vid den samordnade registerkontrollen har utredningen utgått från de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunder som listas i upphandlingslagarna och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Utredningen föreslår inte att några nya register ska införas och kontrollen begränsas därför till uppgifter som är tillgängliga i existerande myndighetsregister. Uppgifter ska kunna inhämtas från Bolagsverkets olika bolagsregister, näringsförbudsregistret, konkursregistret, registret över företagsrekonstruktioner, registret över verkliga huvudmän, Skatteverkets skattedatabas, Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas samt skuldsaneringsregister. Även uppgifter från Länsstyrelsernas stiftelseregister och Polismyndighetens belastningsregister ska kunna inhämtas.[257] I det system för kontroll av leverantörer vid upphandling som utredningen föreslår kommer Bolagsverket att fungera som en mellanhand som sammanställer uppgifter från olika register för att sedan vidareförmedla dessa uppgifter till upphandlande myndigheter och enheter som sedan prövar om det finns skäl för uteslutning.[258]

För att så långt som möjligt minska risken för att integritetskänsliga belastningsuppgifter sprids mer än nödvändigt föreslår utredningen att sekretess ska gälla för belastningsuppgifterna när de behandlas av Bolagsverket och upphandlande myndigheter och enheter. Kompletterande bestämmelser om tystnadsplikt medför att motsvarande skydd gäller när sådana uppgifter behandlas av upphandlande myndigheter och enheter som inte tillämpar offentlighets- och sekretesslagen, samt hos leverantörer och sökanden när dessa får ta del av uppgifterna. Utredningen föreslår bland annat också en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att belastningsuppgifter som behandlas i samband med kontroll av aktörer vid upphandling, kontroll av sökanden till ett valfrihetssystem eller uppföljning av kontrakt som tecknats efter en upphandling eller inrättandet av ett valfrihetssystem kan lämnas till en enskild enligt

[257] Uppgifter som får inhämtas från belastningsregistret motsvaras av de brott som får eller ska leda till uteslutning enligt de EU-rättsakter som räknas upp i upphandlingsdirektiven (se SOU 2023:43, s. 126 f).
[258] SOU 2023:43, s. 224.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

vad som föreskrivs i upphandlingslagarna, LOV eller förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.[259]

När det gäller förordningens tillämpningsområde framför utredningen att det efter kontakter med upphandlare, brottsbekämpande myndigheter och branschföreträdare står klart att intresset av att enkelt kunna kontrollera leverantörer vid köp av varor och tjänster är stort. Utredningen konstaterar att det även gäller vid upphandlingar inom det privata näringslivet. Utredningen bedömer att det system för leverantörskontroll som föreslås på sikt kan utvecklas till ett effektivt verktyg, inte bara inom ramen för regelverket som styr den offentliga upphandlingen, utan även när det gäller arbetet för att motverka arbetslivskriminalitet på ett mer övergripande plan. Utredningen konstaterar dock att deras uppdrag är begränsat till att föreslå ett system för kontroll av leverantörer vid offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. Frågan om systemet på sikt bör kunna användas av andra aktörer än upphandlande myndigheter och enheter och för andra syften än kontroll av om det finns grund för uteslutning är därför inget som utredningen tar ställning till.[260] Förslaget har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.[261] Det kan redan här noteras att delegationen behandlar frågan om en samordnad kontroll av företag även för andra än upphandlande myndigheter och enheter i avsnitt 6.15.8–6.15.12 nedan.

6.15.2 Rättsliga förutsättningar för att privatpersoner, företag och arbetsmarknadens parter ska få del av information från myndigheter

Rätten för envar att ta del av offentliga uppgifter hos myndigheter

Rätten för enskilda, vilket här omfattar alla som inte är myndigheter, att ta del av allmänna handlingar regleras i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen (TF). Rätten för en enskild att ta del av en uppgift ur en allmän handling regleras i 6 kap. 4 § OSL. För att en myndighet ska ha en skyldighet att lämna ut uppgifter till en enskild krävs att

[259] SOU 2023:43, s. 176 f.
[260] SOU 2023:43, s. 193 och 194.
[261] Se prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 s. 112 av vilken det framgår att regeringen bl.a. avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag i betänkandet (SOU 2023:43) om att ge Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

den begärda uppgiften finns i en allmän handling och att uppgiften inte är sekretessbelagd. En myndighet kan dock neka ett utlämnande av en uppgift ur en allmän handling om det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Utlämnade av uppgifter till enskilda kan ske på olika sätt. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.[262] På vilket sätt en begäran om uppgift ur en allmän handling ska besvaras av myndigheten får avgöras med hänsyn till omständigheterna, bland annat det sätt som begäran har gjorts. Bestämmelsen i 6 kap. 4 § OSL ger inte den enskilde någon ovillkorlig rätt att få ett skriftligt svar.[263] En telefonförfrågan om en enstaka offentlig uppgift ur en allmän handling bör kunna besvaras vid telefonsamtalet.[264]

En begäran kan också avse en potentiell handling.[265] En potentiell handling kan vara en upptagning som består av en samling av elektroniskt lagrade uppgifter. Varje tänkbar sammanställning av uppgifter ur en eller flera upptagningar för automatiserad behandling kan utgöra en potentiell handling. Det innebär att upptagningen inte behöver vara sammanställd vid en viss tidpunkt, till exempel när en enskild begär att få ut uppgiften. Som exempel kan nämnas att en sammanställning av uppgifter om aktiva arbetsplatser tillsammans med byggplats-id och fysisk adress utgör en potentiell handling.

Sekretess

Allmänt om sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till särskilt angivna intressen. I offentlighets- och sekretesslagen finns de bestämmelser som reglerar begränsningarna och den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet. Utgångs-

[262] 2 kap. 15 § första stycket TF.
[263] Prop. 1979/80:2 Del A s. 361.
[264] Se JO 1990/91, s. 382.
[265] Se 2 kap. 6 § andra stycket TF.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

punkten vid utformningen av sekretessbestämmelser är att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.[266]

Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Det finns dock sekretessbestämmelser som gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Sådana bestämmelser finns bland annat i 21 kap. OSL.

En sekretessbestämmelse anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka. Med sekretessen *föremål* avses vilka uppgifter, med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, som sekretessen skyddar. När det gäller sekretessbestämmelser till skydd för enskilda omfattar begreppet enskild både fysiska personer och juridiska personer. Juridiska personer anses dock inte ha några personliga förhållanden utan endast ekonomiska sådana. Med sekretessens *räckvidd* avses var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas. Sekretessens *styrka* framgår i de flesta fall av ett skaderekvisit.

Av 3 kap. 1 § OSL framgår att med sekretessreglerad uppgift avses en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Med sekretessbelagd uppgift avses en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.

Sekretess om det kan antas att uppgifter efter ett utlämnade kommer att behandlas i strid med dataskyddsregleringen

Utöver att sekretess kan gälla för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller till skydd för till exempel allmänna intressen enligt särskilda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning[267] eller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Det framgår av 21 kap. 7 § 1 och 2 OSL. Bestämmelsen innebär att

[266] Prop. 1979/80:2 Del A s. 78–86.
[267] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

även om en uppgift inte omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen omfattas uppgiften av sekretess om det kan antas att uppgiften efter utlämnande kommer att behandlas på visst sätt. Bestämmelsen tar enbart sikte på mottagarens behandling av personuppgifter.[268] Det som ska bedömas enligt bestämmelsens två första punkter är alltså endast huruvida mottagarens avsedda behandling av de personuppgifter som begärs ut uppfyller kraven enligt EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Undersökningar av den kommande behandlingen får enligt förarbetena till dataskyddslagen vidtas endast om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel vid massuttag eller selekterade uttag.[269] Bestämmelsen får betydelse för formen av ett utlämnade (se vidare nedan).

Sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess gäller inte utan undantag. Det finns ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och ett ännu större antal uppgiftsskyldigheter som har sekretessbrytande verkan mellan myndigheter i andra lagar och förordningar.[270] Skälet till att det finns många sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter är att möjligheten att utbyta annars sekretessbelagda uppgifter utgör en viktig förutsättning för att myndigheter ska kunna fullgöra sina uppdrag och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det finns också ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som under vissa förutsättningar gäller gentemot enskilda.

Formen för utlämnande

Myndigheters hantering av uppgifter sker i regel helt eller delvis automatiserat och omfattar hanteringen ett utlämnande av personuppgifter måste det vara förenligt med dataskyddsbestämmelserna. Ett elektroniskt utlämnande omfattar utlämnande av uppgifter an-

[268] HFD 2014 ref. 66.
[269] JO:s beslut den 28 augusti 2013, dnr 4171-2011.
[270] Jfr 10 kap. 28 § OSL.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.[271]

Någon legaldefinition av begreppen finns inte och de tar bara sikte på själva formen för utlämnandet. Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. I begreppet ligger också att den som är personuppgiftsansvarig för databasen eller registret inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av.[272] Vid annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst används vanligtvis uttrycket utlämnande på medium för automatiserad behandling. Med begreppet medium för automatiserad behandling avses vanligen ett utlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via till exempel e-post eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat.[273] Numera överförs uppgifter många gånger genom API. Förkortningen API står för Application Program Interface. Det är ett standardiserat sätt att överföra information som används i många olika sammanhang. Ett API fungerar som en bro mellan exempelvis två system och är ett kontrollerat sätt att överföra information på.

I EU:s dataskyddsförordning finns grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU. Förordningens bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar som om de vore nationella författningsbestämmelser.[274] Regleringen i EU:s dataskyddsförordning omfattar uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar inte behandling av uppgifter om juridiska personer. De uppgifter som nu kan komma i fråga avser uppgifter om företag. Det innebär att det kan bli fråga om ett utlämnande av såväl fysiska som juridiska personer som bedriver näringsverksamhet. Det kan också vara fråga om uppgifter som rör företrädare eller arbetstagare. Ett utlämnande av uppgifter kommer därför många gånger innebära en behandling av personuppgifter, varför bestämmelserna om dataskydd aktualiseras.

Som framgår ovan har enskilda under vissa förutsättningar rätt att ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur dessa. I dataskydds-

[271] I en del nyare författningar används begreppet elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst i stället för utlämnande på medium för automatiserad behandling.
[272] Jfr prop. 2004/05:164 s. 83 och prop. 2011/12:45 s. 133. Se också HFD 2015 ref. 61.
[273] Se till exempel prop. 2007/08:126. s. 77.
[274] Se artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

förordningen regleras förhållandet till offentlighetsprincipen i artikel 86. Där anges att personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet, ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse får lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med medlemsstatens nationella lagstiftning för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen. Av skäl 154 i förordningen framgår att allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar kan betraktas som ett allmänt intresse och att handlingarna bör kunna lämnas ut offentligt om utlämning stadgas i den nationella lagstiftningen.[275] Att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har företräde framför dataskyddsförordningen tydliggörs i 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen.

Samtycke

En enskild kan helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för den enskilde själv genom att lämna ett samtycke. Detta framgår av 12 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen har betydelse för rätten att lämna annars sekretessbelagda uppgifter både till en annan enskild och till en myndighet. Det finns inga formkrav för hur ett sådant medgivande ska vara utformat, men det behöver säkerställas att den som hämtar in samtycket har uppfattat det på rätt sätt.[276] Ett samtycke kan lämnas i förväg. I förhållande till myndigheten kan dock ett sådant samtycke alltid återkallas. Ett samtycke får inte ges ett så pass generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman. Samtycket kan också vara partiellt, det vill säga att det avser endast en viss uppgift i en större informationsmängd eller på så sätt att det riktar sig enbart till en viss adressat.

Den som lämnar samtycke till att en enskild får del av en annars sekretessbelagd uppgift bör som villkor kunna få kräva att myndigheten ställer upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Avtvingas en enskild mer eller

[275] Prop. 2017/18:105 s. 42 f.
[276] JO beslut den 9 juni 2017, dnr 741-2016.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

mindre ett generellt samtycke, kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör ges rättslig giltighet.[277]

Stödet för att få behandla personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, om den registrerade har lämnat sitt samtycke, regleras i artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen. Ett samtycke definieras av att den registrerade som en frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Att ett giltigt samtycke har inhämtats behöver kunna visas. Det gäller både att den registrerade har fått relevant information och att den som utför behandlingen har ett arbetssätt som uppfyller kraven. Det som behöver dokumenteras är hur och när samtycket inhämtades samt vilken information som den registrerade fick. För att samtycket ska anses vara frivilligt måste det som regel vara möjligt att lämna separata samtycken för olika behandlingar av personuppgifter. För att säkerställa att samtycket lämnas frivilligt bör det inte utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar.[278] Myndigheter har därför mer begränsade möjligheter än privata aktörer att använda sig av samtycke som rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som utförs.

6.15.3 I huvudsak offentliga uppgifter hos myndigheter

Det finns i dag en stor mängd uppgifter i allmänna handlingar som är offentliga och som enskilda har rätt att ta del av. Begreppet offentliga uppgifter definieras inte i offentlighets- och sekretesslagen men torde vanligtvis avse uppgifter som får lämnas ut till envar. I detta sammanhang avses med offentliga uppgifter sådana uppgifter som inte är sekretessreglerade eller som omfattas av ett undantag från sekretess.[279] Det finns också uppgifter som inte alltid men normalt

[277] Prop. 1979/80:2 s. 331.
[278] Artikel 4 punkt 11 samt skäl 42 och 43 i dataskyddsförordningen.
[279] Jfr SOU 2024:63, s. 63 och 40 där även uppgifter som kan lämnas ut med stöd av sekretessbrytande bestämmelser omfattas av begreppet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

sett är offentliga, det vill säga där det finns en presumtion för offentlighet. Uppgifter som omfattas av en sekretessbestämmelse med ett sådant så kallat rakt skaderekvisit kan dock endast lämnas ut efter en sekretessprövning mot det i bestämmelsen angivna skaderekvisitet.

Uppgifter som delegationen ansett kan vara av intresse för ett företag eller för arbetsmarknadens parter att ta del av vid kontroll av ett företag och som huvudregel kan lämnas ut av myndigheter framgår av nedanstående tabeller.

Arbetsförmedlingen

I den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller inte sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i beslut.[280] Sekretessen gäller inte heller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i beslut om stöd i ärende enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.[281]

Tabell 6.1 Offentliga uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Typ av uppgifter	Lagrum
Beslut i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	28 kap. 11 § andra stycket OSL
Beslut om stöd vid korttidsarbete	28 kap. 12 § andra stycket OSL

Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av offentliga uppgifter hos Arbetsförmedlingen finns ett särskilt formulär på Arbetsförmedlingens hemsida. För den som vill vara anonym kan en enskild kontakta Arbetsförmedlingen via telefon.

[280] 28 kap. 11 § andra stycket OSL.
[281] 28 kap. 12 § andra stycket OSL.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket för ett nationellt register över utstationering.[282] Bestämmelser om utstationering finns bland annat i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) och förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen). I 8 § utstationeringsförordningen finns bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas in till Arbetsmiljöverket, se vidare avsnitt 6.10.1. Registret innehåller uppgifter om juridiska och fysiska personer som i enlighet med lagstiftningen ska anmäla respektive vara föremål för en anmälan i samband med utstationering av personal till Sverige. Registret innehåller uppgifter om både företrädare för arbetsgivare och de kontaktpersoner som enligt utstationeringslagstiftningen ska anmälas till Arbetsmiljöverket. Dessutom innehåller registret ett stort antal personuppgifter om utstationerade arbetstagare. Uppgifter i utstationeringsregistret är inte sekretessreglerade och är därför offentliga.

Tabell 6.2 Offentliga uppgifter hos Arbetsmiljöverket

Typ av uppgifter	Lagrum
Uppgifter i utstationeringsregistret	Ej sekretessreglerade

Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av offentliga uppgifter hos Arbetsmiljöverket kan en enskild vända sig till myndigheten och begära ut en allmän handling eller uppgifter ur allmänna handlingar. Någon möjlighet för enskild att få ta del av utstationeringsregistret i sin helhet finns inte.[283] Myndigheten har också ett webbdiarium där en enskild kan söka och beställa många av de allmänna handlingar som finns inom myndigheten. Sökning kan ske på till exempel ett ärendes nummer eller titel, organisationsnummer eller arbetsplatsens namn.

[282] Se 2 § 2 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.
[283] Se bl.a. Arbetsmiljöverkets beslut den 1 oktober dnr. 2021/056788.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Bolagsverket

Det finns vissa uppgifter hos Bolagsverket som kan omfattas av sekretess.[284] I stort sett alla uppgifter som skickas in och registreras i Bolagsverkets register är dock offentliga.

Tabell 6.3 Offentliga uppgifter hos Bolagsverket

Typ av uppgifter	Lagrum
Uppgifter i Aktiebolagsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Handelsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Filialregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Penningtvättsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i registret över verkliga huvudmän	Ej sekretessreglerade
Kontroll av en styrelse	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Näringsförbudsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Biträdesförbudsregistret	Ej sekretessreglerade
Uppgifter i Konkursregistret (avser fysiska personer och dödsbon)*	Ej sekretessreglerade

* Från och med den 1 juni 2019 finns uppgifterna i ett samlat insolvensregister över konkurser.
Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av vissa offentliga uppgifter hos Bolagsverket kan en enskild, mot en avgift, söka i Bolagsverkets öppna register på myndighetens hemsida. Det går också att få del av uppgifter som kund i Näringslivsregistret.[285] En enskild kan bland annat se pågående ärenden hos Bolagsverket och ladda ner årsredovisningar, bolagsordningar, stadgar, ekonomiska planer och registreringsbevis.

Försäkringskassan

Hos Försäkringskassan gäller sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om upp-

[284] Det gäller till exempel vissa uppgifter i verksamhet som består i tillståndsgivning (30 kap. 23 § OSL, jfr 9 § OSF), uppgift om en registrerad inteckningsbrevshavare (31 kap. 8 § OSL) och vissa uppgifter i mål eller ärende om varu- eller näringskännetecken, exempelvis vid ansökningar om företagsnamn eller administrativ hävning hos Bolagsverket (31 kap. 22 a § OSL).
[285] Som kund hos Näringslivsregistret betalas en anslutningsavgift om 500 kr exkl. moms. Därefter tillkommer kostnader för de sökningar som görs.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

giften röjs och uppgiften förekommer i vissa angivna ärenden.[286] När det gäller A1-intyg är Försäkringskassan den myndighet som ansvarar för att utfärda A1-intyg från Sverige och för att hantera sådana intyg från andra medlemsländer. Uppgifter i ett A1-intyg har av Försäkringskassan bedömts omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL.[287]

Några undantag från den sekretess som gäller enligt 28 kap. 1 § OSL finns inte.

Däremot kan vissa uppgifter falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Sekretessen enligt bestämmelsen gäller för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som nämnts i avsnitt 6.15.2 anses juridiska personer dock inte ha några personliga förhållanden utan endast ekonomiska sådana.[288] En uppgift om huruvida en juridisk person har anställda med A1-intyg torde därför falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde och därför kunna lämnas ut.

Den som vill begära ut en allmän handling eller uppgift ur allmän handling kan göra det muntligen eller skriftligen genom att vända sig till Försäkringskassan.

Kronofogdemyndigheten

Sekretess i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut. Det innebär att uppgifter om till exempel en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom alltid blir offentliga.[289]

När det gäller skuldsanering gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos Kronofogdemyndigheten eller domstol i ärende om skuldsanering eller F-skuldsanering,[290] om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men

[286] 28 kap. 1 § OSL.
[287] Se Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2023 i mål nr 1625-23 där domstolen återförvisade målet för ny prövning samt Kammarrätten i Stockholms dom den 8 september 2023 i mål nr 4034-23 där domstolen avisade ett överklagande om uppgift huruvida tio olika A1-intyg var är falska eller inte.
[288] Prop. 1979/80:2 Del A s. 457 och 493.
[289] 34 kap. 1 § andra och femte stycket OSL. Se Ds 2022:13, bilaga 1, s. 21.
[290] Avser ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) och lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

om uppgiften röjs. Eftersom juridiska personer inte kan ha personliga förhållanden utan endast ekonomiska sådana gäller inte sekretessen i bestämmelsen för juridiska personer. Sekretessen gäller inte heller beslut i ärende.[291]

Tabell 6.4 Offentliga uppgifter hos Kronofogdemyndigheten

Typ av uppgifter	Lagrum
Uppgifter om förpliktelse som avses med den söka verkställigheten i pågående ärende	34 kap. 1 § andra stycket OSL
Uppgifter i beslut om utsökning och indrivning samt verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud	34 kap. 1 § femte stycket OSL
Uppgifter i ärende om skuldsanering (juridiska personer)	Ej sekretessreglerad
Uppgifter i beslut om skuldsanering (juridiska och fysiska personer)	34 kap. 6 § andra stycket OSL

Källa: Delegationens sammanställning.

Det kan särskilt nämnas att uppgifter om skatteskulder och socialförsäkringsavgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL (se vidare nedan). När beloppen förfaller till betalning och förblir obetalda överförs, under vissa förutsättningar, de per automatik (maskinellt) från Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Uppgifter om förfallna samt obetalda skatteskulder och socialförsäkringsavgifter är därigenom offentliga hos Kronofogdemyndigheten (se ovan).

Den som vill begära ut en allmän handling eller uppgift ur allmän handling kan göra det muntligen eller skriftligen genom att vända sig till Kronofogdemyndigheten.

Migrationsverket

I verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.[292] Med verksamhet för kontroll avses såväl förvaltningsärenden om till exempel

[291] 34 kap. 6 § första och andra stycket OSL.
[292] 37 kap. 1 § OSL.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

uppehållstillstånd, arbetstillstånd och avvisning eller utvisning som kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. För beslut i ärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen.[293]

Det innebär att beslut, med undantag för skälen, om uppehålls- och arbetstillstånd, återkallelsebeslut eller förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd som huvudregel är offentliga. Motsvarande gäller beslut om att utfärda uppehållskort och EU-blåkort. Sekretess enligt 21 kap. 5 § OSL, vilken reglerar sekretess för utlänningars säkerhet, kan dock i vissa fall gälla även för uppgifter i beslutet.

Tabell 6.5 Offentliga uppgifter hos Migrationsverket

Typ av uppgifter	Lagrum
Beslut om uppehållstillstånd (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL
Beslut om arbetstillstånd (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL
Beslut om EU-blåkort (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL
Beslut om uppehållskort (ej skälen)	37 kap. 1 § tredje stycket OSL

Källa: Delegationens sammanställning.

För att ta del av allmän handling eller uppgift ur allmän handling hos Migrationsverket kan enskilda använda sig av ett formulär på myndighetens hemsida, skicka brev, e-post, besöka eller ringa myndigheten.

Skatteverket

I Skatteverkets beskattningsverksamhet skyddas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som huvudregel av en absolut sekretess.[294] Beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, är emellertid som huvudregel undantagna från sekretess.[295] Även beslut i vissa ärendetyper som till exempel beslut om anstånd undantas från sekretess.[296]

Nedan redovisas i sammanhanget relevanta uppgifter som finns förvarade hos Skatteverket och som huvudregel är offentliga.

[293] 37 kap. 1 § tredje stycket OSL.
[294] 27 kap. 1 och 2 §§ OSL.
[295] 27 kap. 6 § OSL.
[296] 27 kap. 2 § tredje stycket OSL.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Tabell 6.6 Offentliga uppgifter hos Skatteverket

Typ av uppgift	Lagrum
Beslut i ärenden om ackord	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om anstånd med inbetalning av skatt	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om arbetsgivaravgifters storlek	27 kap. 6 § OSL
Beslut om avdragen skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut i ärenden enligt borgenärslagen	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om godkännande/avslag/återkallelse/ debitering av F-skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut om företagsrekonstruktion	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om företrädaransvar	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om förseningsavgift	27 kap. 6 § första stycket OSL
Beslut om ansvar för delägare i handelsbolag	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Grundläggande beslut om slutlig skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut om undantag från skyldighet att ha kassaregister	27 kap. 2 § tredje stycket 2 OSL
Beslut om konkurs	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om befrielse från kostnadsränta	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Beslut om likvidation	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut att betala eller få tillbaka mervärdesskatt	27 kap. 6 § första stycket OSL
Omprövningsbeslut enligt SFL	27 kap. 6 § OSL
Beslut om och beslut om återkrav av omställningsstöd	30 kap. 23 § OSL, 9 § OSF samt p. 160 i bilagan till OSF
Beslut om nedsättning av fordran	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om kontrollavgift (personalliggare och kassaregister)	27 kap. 2 § tredje stycket 3 OSL
Beslut om preliminär skatt	27 kap. 6 § första stycket OSL
Beslut om slutlig skattereduktion (rot- och rutavdrag)	27 kap. 6 § OSL
SINK-beslut	27 kap. 6 § OSL
Beslut om skatteavdrag, ansvar för avdrag med felaktigt belopp	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Beslut om skattetillägg	27 kap. 6 § OSL
Beslut om skuldsanering	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Beslut om slutlig skatt	27 kap. 6 § OSL
Beslut i ärende om solidariskt ansvar	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Beslut om avgift till trossamfund	27 kap. 6 § OSL
Uppgift i ärende om ansvar för delägare i handelsbolag	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Uppgift om konkursadress i ärende om konkurs när konkursgäldenären är en juridisk person	Juridiska personer saknar personliga förhållanden. Uppgiften är därför offentlig. Detta gäller även för kommunala bolag.
Uppgift i ärende om befrielse från kostnadsränta	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Uppgift i ärende om ansvar för skatteavdrag med felaktigt belopp	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Adress för juridisk person och dödsbo samt särskild skatteadress för juridisk person	Juridiska personer saknar personliga förhållanden. Uppgiften är därför offentlig. Detta gäller även för kommunala bolag.
Ärende om tilldelning organisationsnummer	Inte sekretessreglerad verksamhet.
Uppgift om att angivet VAT-nummer registrerat i annat EU-land än Sverige överensstämmer med registrerad uppgift (kan sökas på Skatteverkets hemsida)	Inte sekretessreglerad verksamhet.

Källa: Skatteverkets hemsida och delegationens sammanställning.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Det går att begära ut allmänna handlingar och uppgifter från Skatteverket genom att fylla i ett mejlformulär, ringa, besöka ett servicekontor eller skicka ett brev.

Det finns också två tjänster för att hämta offentliga företagsuppgifter från Skatteverket. I tjänsten ”Hämta företagsinformation” går att se om ett företag är godkänt för F-skatt, registrerat för moms och som arbetsgivare samt om företaget har uppgift om beslutade arbetsgivaravgifter de tre senaste månaderna. Informationen kan användas som underlag vid en upphandling eller när en person ska anlita ett företag för exempelvis rot- och rutarbete. Det går bara att söka information om ett företag åt gången. Den som är företagare eller behörigt ombud kan också logga in på Skatteverkets Mina Sidor.[297]

Transportstyrelsen

Uppgifter som förekommer i ärenden och rapporter hos Transportstyrelsen är normalt offentliga. I vissa fall kan dock uppgifterna omfattas av sekretess. I Transportstyrelsens vägtrafikregister gäller sekretess för vissa uppgifter enligt olika sekretessbestämmelser.

I verksamhet som består i tillståndsgivning och tillsyn hos Transportstyrelsen gäller sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL, jämför 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF. Uppgifter i ett beslut om sanktionsavgift vid tillsyn över kör- och vilotider, och cabotageregler är dock undantagna från sekretess och är därför offentliga.[298]

Tabell 6.7 Offentliga uppgifter hos Transportstyrelsen

Typ av uppgift	Lagrum
Tillstånd	17 p. bilaga till OSF
Beslut om sanktionsavgift	17 p. bilaga till OSF

Källa: Delegationens sammanställning.

[297] Där finns blanketten Begäran/svar offentliga uppgifter (SKV 4820).
[298] Se punkten 17 i bilagan till OSF. I tillståndsärenden inom yrkestrafik och taxitrafik bör noteras att sekretess även kan gälla för vissa uppgifter i beslut, se punkten 77 i bilagan till OSF.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

För att ta del av uppgifter ur allmänna handlingar hos Transportstyrelsen kan en enskild själv söka ett flertal offentliga uppgifter genom olika e-tjänster. Det kan handla om information om till exempel fordon som finns registrerade i vägtrafikregistret. Inom yrkestrafiken finns bland annat också en e-tjänst där enskilda kan få information om huruvida ett företag har tillstånd att bedriva taxitrafik, gods- eller persontransporter. Någon e-tjänst för att ta del av beslut om sanktionsavgifter finns emellertid inte.

Särskilt om uppgifter på skattekontot

Skattekontot

Skattekontosystemet är integrerat i all den verksamhet som Skatteverket bedriver med stöd av skatteförfarandelagen (2011:1244). Syftet med skattekontosystemet är att skapa ett enkelt uppbördsförfarande med enhetliga regler för de skatter och avgifter som ingår i systemet. På ett skattekonto registreras därför såväl beslutade skatter och avgifter, det vill säga uppgifter i verksamhet som avser att bestämma skatt, som uppgifter i sådan verksamhet som faller utanför sådan verksamhet, såsom uppgifter i ärenden om anstånd med inbetalning av skatt eller kontrollavgift. Uppgifterna på skattekontot ingår och behandlas i beskattningsdatabasen.

Samtliga uppgifter på skattekontot bedömdes tidigare vara offentliga

Frågan om i vilken utsträckning som sekretess gäller för uppgifter på skattekontot har behandlats i flera rättsliga ställningstaganden hos Skatteverket. Tidigare ansåg Skatteverket att det saknades en enhetlig reglering av vilken sekretess som gäller i Skatteverkets verksamhet inom skattebetalningsområdet. Den del av beskattningsverksamheten som avsåg betalning av och överlämnande för indrivning av tidigare beslutade skatter och avgifter ansågs inte omfattas av skattesekretessen. Det gällde till exempel uppgift om huruvida skatt hade betalats in eller inte, uppgift om betalningsanmaningar och indrivning. Uppgifterna lämnades därför ut av Skatteverket. Efter ett rättsligt ställningstagande 2019 ändrade Skatteverket sin bedömning

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och lämnade inte längre ut uppgifter från skattekontot.[299] Att uppgifterna omfattades av sekretess bekräftades också av Högsta förvaltningsdomstolen.[300] Vissa uppgifter blir emellertid offentliga i samband med att de registreras på skattekontot hos Skatteverket. Det gäller bland annat vissa beslut.[301]

Följande uppgifter finns på ett skattekonto.

Tabell 6.8 Offentliga uppgifter i Skattekontot

Offentliga uppgifter	Lagrum
Beslut om slutlig skatt	27 kap. 6 § OSL
Debiterad preliminärskatt	27 kap. 6 § OSL
Moms att betala eller att få tillbaka	27 kap. 6 § OSL
Arbetsgivaravgifter och avdragen skatt att betala eller få tillbaka	27 kap. 6 § OSL
Punktskatt, att betala eller att få tillbaka	27 kap. 6 § OSL
Anstånd med betalning av skatt eller kontrollavgift	27 kap. 2 § tredje stycket 1 OSL
Alla omprövningsbeslut på ovanstående grundbeslut oavsett om uppgifterna tas från grundsystemet eller från skattekontot	27 kap. 6 § OSL

Källa: Skatteverkets hemsida och delegationens sammanställning.

Tabell 6.9 Uppgifter som omfattas av sekretess i Skattekontot

Uppgifter som omfattas av sekretess	Lagrum
Ingående saldo	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Utgående saldo	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Inbetalningar	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Utbetalningar	27 kap. 1 § första och andra stycket OSL
Räntor	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Restföring (även återtagen restföring)	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Spärrar (på egen begäran och på Skatteverkets initiativ)	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Anmält mottagarkonto (både om att det finns, samt vilket konto)	27 kap. 1 § andra stycket OSL

[299] Skatteverkets rättsliga ställningstagande dnr: 202 116096-19/111.
[300] HFD 2020 ref. 36.
[301] 27 kap. 2 § tredje stycket 1 och 6 § OSL.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Uppgifter som omfattas av sekretess	Lagrum
Betalningsuppmaningar	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Krediteringar (stöd med mera)	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Av arbetsgivaren avdragen preliminär skatt	27 kap. 1 § andra stycket OSL
Beslut om räntebefrielse	27 kap. 1 § andra stycket OSL

Källa: Skatteverkets hemsida och Delegationens sammanställning.

En enskild kan se samtliga ovanstående uppgifter på sitt skattekonto genom att logga in med e-legitimation i e-tjänsten Skattekonto. Där kan man också beställa ett skattekontoutdrag till någon annan. Den som har behörighet till ett skattekonto kan beställa kontohistorik för valfri period till en annan person i en e-tjänst. Kontohistoriken kan skickas direkt från Skatteverket digitalt om mottagaren har en digital brevlåda för myndighetspost, annars kan den skickas med posten.

Den som vill dela med sig av andra uppgifter i samband med försäljning av en tjänst vid exempelvis upphandling och har behörighet till ett skattekonto kan logga in på Mina Sidor och hämta en ifylld blankett[302], och skicka den till en uppdragsgivare.

Den som vill ta del av offentliga uppgifter på andras skattekonton för att till exempel kontrollera leverantörer kan inte få hela skattekontoutdrag på annat sätt än att en behörig delar med sig.

6.15.4 Framförda behov av förbättrade förutsättningar till informationsinhämtning för privata aktörer

Frågan om privata aktörers möjligheter att inhämta information från myndigheter har lyfts i olika sammanhang. Det har då rört såväl frågan om på vilket sätt informationen utlämnas, det vill säga formen för utlämnandet av offentliga uppgifter, som frågan om vilka uppgifter som kan lämnas ut, det vill säga om uppgifterna omfattas av sekretess eller ej. Det har också framförts behov av att generellt förenkla inhämtandet av offentliga uppgifter.

[302] Begäran/Svar Offentliga uppgifter (SKV 4820).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Utökade möjligheter att få del av uppgifter elektroniskt

När det gäller formen för att få ta del av offentliga uppgifter kan nämnas att Stora Branschgruppen har framfört att privata aktörer bör få samma möjligheter att få information digitalt från Skatteverket som offentliga aktörer har. I dag finns möjlighet för Skatteverket att lämna information digitalt till offentliga aktörer. Privata företag har dock inte möjlighet att få in samma information digitalt om sina leverantörer och underentreprenörer. Detta försvårar, fördröjer och fördyrar de privata aktörernas möjlighet att kontrollera vem de gör affärer med. Stora Branschgruppen har vidare fört fram att uppföljning och att identifiera marknaden är viktigt för såväl samhället som för de seriösa företagen och att detta ska uppmuntras och i största möjliga mån förenklas.[303]

Motsvarande behov har lyfts fram av andra som har framfört att det krävs aktuell information om de entreprenörer och arbetstagare som finns på en arbetsplats. Informationen behöver därför uppdateras löpande. I dag kan det vara svårt att få information från myndigheter även när sekretesshinder inte föreligger. Det har bland annat framförts önskemål om att uppgifter som är offentliga hos olika myndigheter ska vara löpande tillgängliga för ID06 genom dataöverföring.[304]

Det rör till exempel uppgifter om beslut om godkännande för F-skatt och när Skatteverket återkallar ett godkännande. Genom att få del av uppgifter direkt från Skatteverket elektroniskt skulle det gå att säkerställa att uppgifterna är aktuella och att det till exempel inte finns ett nytt beslut om återkallelse.

Det rör också uppgifter från andra myndigheter som till exempel uppgifter som registreras i utstationeringsregistret som förs av Arbetsmiljöverket. Bättre förutsättningar för privata aktörer att kontrollera uppgifter mot utstationeringsregistret ger en större möjlighet att följa upp att registreringsskyldigheten efterlevs. De privata aktörer som upptäcker felaktigheter skulle därmed kunna underrätta Arbetsmiljöverket om eventuella felaktigheter vilket skulle bidra till att korrekta uppgifter förs i utstationeringsregistret i större utsträckning. Att uppgifter i registret är korrekta och uppdaterade har också stor betydelse för att arbetsmarknadens parter faktiskt ska kunna

[303] Stora Branschgruppen (2020).
[304] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 94.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

fullgöra sitt uppdrag och skulle förbättra möjligheten att övervaka löne- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare.[305]

När det gäller uppehålls- och arbetstillstånd förekommer det att personer som inte har sökt arbetstillstånd eller ansökt men nekats uppehålls- och arbetstillstånd ändå arbetar. Genom tillgång till dessa uppgifter hos Migrationsverket skulle exempelvis ID06 kunna agera genom att stänga ner accessen till en arbetsplats för både berörd person och det företag som denne utför arbetet åt. Detta skulle öka skyddet för såväl arbetstagare som arbetsgivare och tillse att de personer som vistas på arbetsplatser i Sverige också har rätt att verka där. Likaledes skulle en sådan kontroll motverka att individer exploateras av oseriösa arbetsgivare samt ge arbetsgivare färsk kunskap om sina medarbetares status.

En särskild fråga rör också Transportköparnas intresse av att få del av information om vilka som fastnat i vägkontroll och som har fått betala sanktionsavgift för att de brutit mot EU-regler om till exempel olaga cabotage eller för att de inte har haft med en utstationeringsdeklaration att visa upp vid vägkontroll.

Utökade möjligheter att få del av uppgifter som omfattas av sekretess

Det har framförts att uppgifter som har inhämtas från ett företag och dess anställda i olika sammanhang behöver kunna kontrolleras även när dessa uppgifter omfattas av sekretess hos statliga myndigheter. Det har då bland annat rört frågan om uppgifter på skattekontot som sekretessbelagts.[306] Det har förts fram att det är problematiskt att det är först när beslut om beskattning fattas av Skatteverket som det går att som uppdragsgivare, facklig organisation eller annan aktör se om skatter har betalats in som de ska. Då är det i regel för sent att agera om det skulle visa sig att ett företag har misskött sig, kanske som ett led i ett upplägg att lura både uppdragsgivare, arbetstagarorganisationer och det allmänna. En uppgift om inbetald preliminärskatt får nu i stället krävas in från företagen själva. Det förekommer dock att intyg om inbetald skatt förfalskas. För att kunna kontrollera uppgifterna mot Skatteverket och säkerställa att ett företag följer svensk skattelagstiftning behöver bland annat

[305] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 95 och 164 f.
[306] Byggmarknadskommissionen (2022), s. 95 och 164 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

uppgift om hur mycket inkomstskatt ett företag betalar lämnas ut.[307] Det har också framförts att det skulle vara av stort värde att få ta del av hur många anställda som omfattas av de uppgifter som är offentliga vad avser arbetsgivaravgifter. En sådan uppgift skulle exempelvis vara av stort värde i en upphandling i syfte att få en bild om underentreprenörer kan vara aktuella.

Redovisade behov avser även uppgifter från Skatteverket om aktiva byggplatser med personalliggare i Sverige, tillsammans med byggplats-id och fysisk adress.[308] Behoven har framförts bland annat av ID06 som behöver kunna kontrollera och verifiera riktigheten i den uppgift som de har om byggplats-id mot de uppgifter som finns hos Skatteverket. Med stöd av den samlade informationen kan ID06 fastställa bland annat att det finns ett samband mellan arbetstagaren och arbetsgivaren och på så vis motverka att obehöriga verkar på arbetsplatser samt i förlängningen motverka osund konkurrens och exploatering av arbetskraft. Även arbetsmarknadens parter har ett behov av att få del av dessa uppgifter. Skälet till det är att när ett företag granskas behöver man snabbt kunna ta reda på vilken eller vilka arbetsplatser företaget finns och arbetar på vid den aktuella tidpunkten. Eftersom uppgiften om arbetsplatsens adress kopplat till byggplats-id omfattas av sekretess och därför inte lämnas ut kan arbetsmarknadens parter inte agera mot ett fuskande företag lika snabbt och effektivt som varit möjligt om uppgiften hade kunnat lämnas ut.[309]

Andra uppgifter som inte har lämnats ut med hänvisning till sekretess rör uppgifter om A1-intyg hos Försäkringskassan.[310] Enligt uppgift förekommer det, som en del i arbetslivskriminella upplägg, att förfalskade eller felaktiga A1-intyg används. Det blir därmed möjligt att undkomma att betala svensk skatt och svenska sociala avgifter.[311] En möjlighet att få del av eller att kontrollera intygen mot uppgifter hos Försäkringskassan skulle innebära att det finns bättre förutsättningar för privata aktörer att upptäcka felaktiga intyg

[307] Komm2024/00075/A 2021:04-22.
[308] Av 2 kap. 2 a § första stycket skatteförfarandeförordningen (2011:1261) framgår att den som registreras enligt 7 kap. 2 a § skatteförfarandelagen ska tilldelas ett identifikationsnummer för byggarbetsplatsen (byggplats-id).
[309] Se Komm2024/00075/A 2021:04-22. Jfr Skatteverkets beslut den 27 april 2023 dnr. 8-2343060.
[310] Se Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2023 i mål nr 1625-23 där domstolen återförvisade målet för ny prövning samt Kammarrätten i Stockholms dom den 8 september 2023 i mål nr 4034-23 där domstolen avisade ett överklagande om uppgift huruvida tio olika A1-intyg var är falska eller inte.
[311] Komm2024/00075/A 2021:04-22. Se också Ds 2021:1, s. 11, 120 och 125.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och underrätta svenska myndigheter som när det finns grund kan ifrågasätta intygens giltighet. Den svenska myndigheten kan då kontakta den utländska myndigheten i högre grad än i dag i syfte att få intyget återkallat.

Även uppgift om undantag från arbetstillstånd (AT-UND) anses omfattas av sekretess. Detta på grund av att ett undantag från arbetstillstånd inte utgör ett beslut i förvaltningsrättslig mening, utan snarare är en form av konstaterande av Migrationsverket att den sökande uppfyller kriterierna i 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).[312] Enligt Migrationsverket omfattas sådana uppgifter av en presumtion för sekretess enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL.

Förenklad inhämtning av offentliga uppgifter

Det är inte bara sekretessen eller formen för utlämnandet i sig, det vill säga huruvida uppgifterna kan lämnas ut samt om de kan lämnas ut elektroniskt eller inte, som framförts som ett problem. Vissa framförda synpunkter rör behovet att förenkla tillgängligheten till offentlig information på annat sätt. Som exempel kan nämnas att Byggnads har fört fram att frågan om att få tillgång till offentlig information från ett och samma ställe, en ”One stop shop”, behöver tas upp igen. Detta för att fler aktörer tillsammans ska kunna hjälpas åt för att upptäcka och bekämpa arbetslivskriminalitet.[313] Motsvarande behov synes ligga till grund för vad Näringslivets transportråd (NTR) har framfört om att det behövs mer information om hur transportföretagen sköter sig och en ökad transparens kring detta från Transportstyrelsen för att Transportköparna bättre ska kunna efterleva beställaransvaret.[314]

[312] Komm2023/00158/A 2021:04-34.
[313] Komm2024/00075/A 2021:04-22.
[314] Transportstyrelsen (2024c), s. 57.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.15.5 Förutsättningarna för privata aktörer att bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver förbättras

Delegationens bedömning: Förutsättningarna för privata aktörer att inhämta information i syfte att granska och kontrollera leverantörer och underentreprenörer behöver förbättras.

Beroende på vilken typ av information det rör kan behoven tillgodoses på olika sätt.

Skälen för delegationens bedömning

Privata aktörers tillgång till information om andra företag behöver förbättras

Som framgår av avsnitt 6.15.1 har de senaste åren ett flertal åtgärder vidtagits för att förbättra myndigheternas förutsättningar att motverka arbetslivskriminalitet. Förutsättningarna för privata aktörer som vill göra rätt och förhindra att tjänster köps in från oseriösa leverantörer eller kontrollera de företag man har träffat tjänsteavtal med har emellertid inte underlättats eller utökats i någon större utsträckning. Motsvarande gäller för arbetsmarknadens parter som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet.

De förslag som lämnats avseende ett generellt utökat informationsutbyte omfattar endast informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen jämställs med myndigheter. Den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten i 4 § LUFFA-lagen gäller mellan angivna statliga myndigheter och kommer inte ge privata aktörer som gör bedömningar av tilltänkta leverantörer och underentreprenörer eller utövar kontroll över de företag man har träffat tjänsteavtal med bättre information för sina bedömningar. Inte heller kommer arbetsmarknadens parter kunna få del av uppgifter med stöd av lagen.

Den samordnade registerkontrollen vid offentlig upphandling kan enligt förslaget endast ske på begäran av en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet. Detta innebär att möjligheterna för privata aktörer som gör bedömningar av tilltänkta leverantörer och underentreprenörer eller utövar kontroll över de företag man har träffat tjänsteavtal med även fortsättningsvis kommer att vara begränsade.

I syfte att komma till rätta med skatteundandragande, missbruk, regelöverträdelser eller tillförsäkra arbetstagaren utbetalning av lön i det enskilda fallet har det i flera situationer införts regler som innebär att köpare eller beställare av tjänster åläggs ett ansvar om den som utför tjänsten inte uppfyller vissa åtaganden. Som exempel kan nämnas lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar som innehåller bestämmelser om en entreprenörs ansvar för lön till en arbetstagare hos en underentreprenör, se närmare i avsnitt 6.13.1. Syftet med ett entreprenörsansvar är inte endast att tillförsäkra arbetstagaren utbetalning av lön i det enskilda fallet. Syftet är också preventivt och entreprenörsansvaret är avsett att medföra mer kontroll av företag som anlitas som underentreprenörer. Ett annat exempel är den omvända skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med vissa byggtjänster som finns i mervärdesskattelagen (1994:200) för att motverka undandragande av mervärdesskatt inom byggsektorn. I vissa situationer har också straffrättsligt ansvar införts. Av 45 h § utstationeringslagen framgår att under vissa förhållanden kan den som beställt en transport dömas till böter eller fängelse i högst ett år om ett transportföretag, som är etablerat i ett annat land än Sverige, utför en transport med en utstationerad förare utan att en utstationeringsdeklaration har lämnats in. Det har framförts att det kan vara otydligt både hur ansvaret ska uppfyllas och hur långt det sträcker sig.[315] Beställaransvaret behandlas närmare i avsnitt 6.13.2.

I sammanhanget kan även nämnas EU:s nya hållbarhetsregelverk, CSDDD.[316] Det är ett direktiv som fastställer regler om skyldigheter för företag vad gäller faktiska och potentiella negativa effekter för de mänskliga rättigheterna och miljön, med avseende på företagens egen verksamhet, deras dotterföretags verksamhet och den verksamhet som utförs av deras affärspartner i dessa företags verksamhetskedjor. Negativa effekter för de mänskliga rättigheterna tar bland annat sikte på arbetstagares arbetsvillkor och arbetsförhållanden.[317] Direktivet kan alltså innebära ytterligare krav på företag att utöva kontroll över sina underleverantörer.

Delegationen anser att flera av de skäl som motiverat bättre förutsättningar för myndigheter och andra upphandlande enheter att

[315] Jfr Transportstyrelsen (2024c), s. 57.
[316] Europaparlamentets och rådet direktiv (EU) 2024/1760 av den 13 juni 2024 om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och förordning (EU) 2023/2859.
[317] Artikel 3.1 c och Bilaga 1 del 1.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

inhämta och dela information om leverantörer också gör sig gällande vad gäller privata aktörer. Företag som vill göra rätt och arbetsmarknadens parter fyller en viktig funktion som grund för samhällets insatser för att motverka arbetslivskriminalitet. Den möjlighet som privata aktörer har att få del av information om leverantörer inom ramen för det befintliga regelverket är den som tillkommer envar att begära ut offentliga uppgifter i allmänna handlingar. För att kunna uppfylla det ovan beskrivna ansvar en beställare eller en köpare av tjänster enligt vissa regelverk har, måste också ansvaret kombineras med goda möjligheter att kontrollera vissa uppgifter i praktiken. Ökad tillgänglighet till information om leverantörer skulle inte bara skapa större incitament och bättre förutsättningar för företag att välja seriösa leverantörer i syfte att uppfylla sitt ansvar. Det skulle även leda till att tjänsteföretagen i större utsträckning väljer att följa bestämmelserna. Den ordning som i dag tillämpas är inte tillräcklig för att tillse att oseriösa leverantörer, som till exempel inte sköter sina skatter och avgifter eller har näringsförbud, i praktiken förhindras att sluta avtal med andra eller att verka på arbetsmarknaden. Förutsättningarna för privata aktörer att få del av information om andra företag bör därför förbättras.

Behovet kan tillgodoses på olika sätt beroende på vilken typ av uppgifter det rör

Man kan tänka sig olika sätt att gå till väga för att förbättra förutsättningarna för privata aktörer att få del av information om företag. När det gäller uppgifter som i dag omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut kan privata aktörer ges en utökad tillgång till fler uppgifter genom förslag om undantag från sekretess eller genom att införa sekretessbrytande bestämmelser.

När det gäller uppgifter som är offentliga handlar det om att förenkla formerna för hur informationen tillhandahålls. Detta kan ske på olika sätt. Ett är att göra det möjligt för myndigheter att i större utsträckning kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda. Ett annat är att förenkla kontrollen för privata aktörer genom att offentliga uppgifter om företag endast behöver inhämtas från ett ställe.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.15.6 Utökade möjligheter för Skatteverket att lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt

Delegationens bedömning: Skatteverket bör få lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt om det i det enskilda fallet inte bedöms vara olämpligt.

Skälen för delegationens förslag

Möjligheten för Skatteverket att lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda är i dag begränsad

Bestämmelser om formerna för utlämnande av uppgifter finns både i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbL) och förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (SdbF). Någon särskild reglering av Skatteverkets elektroniska utlämnande på medium för automatiserad behandling till myndigheter finns inte. Utlämnande genom direktåtkomst till myndigheter regleras dock särskilt i registerförfattningarna.

För elektroniskt utlämnande på medium för automatiserad behandling till enskilda gäller att sådant utlämnande enbart är tillåtet om regeringen har meddelat föreskrifter om det.[318] I 9–14 §§ SdbF finns särskilt angivet i vilka fall sådant utlämnande är tillåtet. Det är till exempel tillåtet att lämna ut vissa uppgifter om en arbetstagare eller uppdragstagare (namn, personnummer och viss information om skatt som personen ska betala) till arbetsgivare eller uppdragsgivare elektroniskt.[319] Ytterligare uppgifter av liknande karaktär, som till exempel registrering för mervärdesskatt eller som arbetsgivare, får lämnas ut till uppdragsgivare på samma sätt för kontroll i samband med upphandling och under avtalstiden.[320]

Möjligheten för Skatteverket att lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda har alltså begränsats till undantagsfall och när det är särskilt föreskrivet.[321]

[318] 2 kap. 6 § SdbL.
[319] 10 § SdbF.
[320] 10 a § SdbF.
[321] Prop. 2000/01:33 s.112 och 113.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skatteverket bör få lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda i de fall det inte är olämpligt

Det befintliga regelverket är för flera myndigheter i dag utformat på ett sätt som begränsar deras möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt. För Skatteverkets del gäller begränsningarna utlämnande till enskilda. Det kan ifrågasättas om det är motiverat att på ett generellt plan begränsa Skatteverkets möjligheter att lämna ut information till enskilda elektroniskt på det sätt som sker i det befintliga regelverket. En stor del av befolkningen använder sig i dag regelbundet av digitala informationskanaler och legitimeringssätt och samhällets generella övergång till digital informationshantering talar för att en manuell informationshantering inte längre kan sägas vara ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[322]

I betänkandet *Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* (SOU 2023:100) anges att den befintliga regleringen av elektroniskt utlämnande inte är ändamålsenlig och att en sådan reglering dessutom avviker från regeringens uttalade målsättning att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakt med enskilda. Utredningen föreslår därför att elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet om det inte är olämpligt och att det ska finnas en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.[323] Skatteverket har ställt sig positiva till utredningens förslag och välkomnar särskilt förslaget om att reglerna om form för utlämnande av uppgifter ska upphöra.[324] Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Vid ett genomförande av utredningens förslag kommer de begränsningar som finns för ett utlämnande till enskilda i det befintliga regelverket att upphöra. All automatiserad behandling av stora mängder personuppgifter kan dock på ett generellt plan medföra risker från integritetssynpunkt. Ett omfattande elektroniskt utlämnande av personuppgifter kan innebära att uppgifterna får en större spridning, vilket ytterligare förhöjer riskerna. Även vid ett genomförande av utredningens förslag är det alltså inte säkert att en avväg-

[322] Jfr prop. 2017/18:105 s. 47.
[323] SOU 2023:100, s. 825.
[324] Se Skatteverket (2024c).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ning mellan behovet och riskerna i alla fall kommer medge att uppgifter lämnas ut elektroniskt.[325]

Delegationen delar den uppfattning som kommer till uttryck i betänkandet och menar att det inte bör regleras i vilken form uppgifter får lämnas ut, utan att det väsentliga är att utlämnandet sker på ett säkert sätt och i övrigt enligt den allmänna dataskyddsregleringen. Den nuvarande ordningen försvårar, fördröjer och fördyrar de privata aktörernas möjlighet att kontrollera vem de gör affärer med. Det försvårar också för arbetsmarknadens parter att fullgöra sitt uppdrag. Förslaget innebär att Skatteverket ges en möjlighet att bedöma i vilka fall ett elektroniskt utlämnande får anses lämpligt och de är alltså inte begränsade till de fall som nu är författningsreglerade. En ändring skulle därför förbättra enskildas förutsättningar att ta del av fler uppgifter elektroniskt om sina leverantörer och underentreprenörer vilket skulle förenkla och effektivisera de privata aktörernas möjlighet att kontrollera uppgifter. Delegationen menar därför att Skatteverket, på det sätt som föreslås i ovan nämnda betänkande, bör få lämna ut uppgifter till enskilda elektroniskt om det i det enskilda fallet inte bedöms vara olämpligt. Det framstår också som lämpligt att motsvarande bör gälla för andra myndigheter som har liknande begränsningar i sina registerlagar.[326]

6.15.7 Utökad tillgång till uppgifter som i dag inte får lämnas ut på grund av sekretess

Delegationens bedömning: Det finns skäl att se över om uppgifter, som i dag inte får lämnas ut på grund av sekretess, i större utsträckning ska kunna lämnas ut till enskilda.

[325] Jfr 21 kap. 9 § 1 och 2 OSL.
[326] Jfr Ds 2022:13, s. 190 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skälen för delegationens bedömning

Det finns ett behov av att utöka privata aktörers tillgång till vissa uppgifter som i dag inte får lämnas ut

Många av de uppgifter som är av intresse för såväl företag som för arbetsmarknadens parter har bedömts vara sekretessbelagda hos de myndigheter som förfogar över dem och kan därför inte lämnas på begäran av en enskild, se avsnitt 6.15.3 och 6.15.4. Så är fallet vad avser till exempel uppgifter hos Skatteverket om inbetalda skatter eller avgifter på skattekonto, hur många anställda som omfattas av ett beslut om arbetsgivaravgift samt byggplats-id och fysisk adress för byggplatsen. Så är också fallet vad gäller uppgift hos Försäkringskassan om A1-intyg samt uppgift hos Migrationsverket om undantag från arbetstillstånd. Uppgifter som lämnas eller begärs in från leverantörer kan med hänsyn till sekretess inte kontrolleras mot de uppgifter som finns hos myndigheterna. Inte heller kan ett byggplats-id verifieras mot uppgifter hos Skatteverket.

När det gäller uppgifter om transaktioner på ett företags skattekonto är det delegationens bild att den sekretess som numera gäller för uppgifter om transaktioner på företags skattekonton kraftigt försämrat förutsättningarna att motverka arbetslivskriminella upplägg. Upphandlande myndigheter och andra beställare av exempelvis byggtjänster behöver många gånger inom ramen för en vandelsprövning ta del av ett företags transaktioner i förhållande till Skatteverket. Detsamma gäller för huvudentreprenörer som inför anlitandet av en underentreprenör kan ha behov av att granska företagets transaktioner i förhållande till det allmänna för att kunna bedöma om företaget sköter sina åligganden. Även under den tid som exempelvis en byggentreprenad pågår kan det finnas behov av att löpande kontrollera att underentreprenörer betalar in lagstadgade skatter och avgifter. Det gäller inte minst mot bakgrund av det ansvar som huvudentreprenörer och andra uppdragsgivare i en entreprenadkedja kan ha, exempelvis för arbetstagares löner i fall där arbetsgivaren inte själv betalar ut lönen. Uppgifter om inbetalade skatter och avgifter kan också behövas för att kontrollera de verkliga förhållandena i relation till de uppgifter som registreras i de kollektivavtalade personal- och pensionsadministrativa systemen. Sedan uppgifterna bedömdes omfattas av sekretess begärs i vissa fall intyg in från företagen själva. Det har dock framkommit att uppgifterna i

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

intygen inte alltid är riktiga eller att intygen förfalskats, se vidare avsnitt 6.15.4.

Delegationen anser att det finns befogade intressen för privata aktörer som vill göra rätt och förhindra att tjänster köps in från oseriösa leverantörer eller kontrollera de företag man har träffat tjänsteavtal med att få del av fler uppgifter från skattekontot. Uppgifter som lämnas av företag till en beställare av en tjänst måste kunna kontrolleras mot de uppgifter som finns hos myndigheterna. Det gäller inte bara uppgifter på skattekontot utan även uppgifter som visar om personer som är anställda hos en leverantör har rätt att arbeta i Sverige samt uppgift om byggplats-id och fysisk adress. Motsvarande gäller för arbetsmarknadens parter som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet.

Bör fler uppgifter som i dag omfattas av sekretess vara offentliga?

De sekretessbestämmelser som i dag är gällande förutsätts ha utformats utifrån en avvägning mellan intresset av sekretess och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Utgångspunkten vid utformningen av sekretessbestämmelser ska vara att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.[327]

Fråga om i vilken utsträckning uppgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess har behandlats i flera sammanhang. Det får numera anses klarlagt att samtliga uppgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL (databassekretess). Registrering av inbetalningar och utbetalningar av skatter och avgifter som sker till följd av beslut i verksamheten att bestämma skatt och det saldo som räknas fram efter avstämning av olika poster på skattekontot utgör sådan registerföring med anknytning till förfarandet som, även om den saknar ärendekaraktär, typiskt sett förekommer i verksamhet som avser bestämmande av skatt. Sådana uppgifter omfattas därför även av 27 kap. 1 § första stycket OSL (skattesekretess).[328] I vilken utsträckning andra uppgifter som förekommer på

[327] Prop. 1979/80:2 Del A s. 78 f.
[328] HFD 2020 ref. 36.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

skattekontot också omfattas av skattesekretessen får anses mer oklart.[329]

Databassekretessens räckvidd har också behandlats i andra sammanhang. När Skatteverket har beslutat om preliminärt stöd eller om ytterligare stöd vid korttidsarbete ska stödet krediteras arbetsgivarens skattekonto. I samband med införandet av korttidsstödet framförde Skatteverket bland annat att det med hänsyn till databassekretessens räckvidd uppstod en regelkonkurrens med de föreslagna bestämmelserna i 28 kap. 12 § OSL. Regeringen delade inte Skatteverkets bedömning utan ansåg att det undantag från sekretess som föreslogs gälla enligt 28 kap. 12 § OSL även skulle komma att omfatta beslut om stöd som fattas av Skatteverket.[330] Det finns också uppgifter som omfattas av databassekretess hos skattekontot men blir offentliga hos andra myndigheter. Så är fallet när det gäller belopp på skattekontot som förfaller till betalning och förblir obetalda. De överförs då under vissa förutsättningar per automatik (maskinellt) från Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Uppgifter om förfallna samt obetalda skatteskulder och socialförsäkringsavgifter är offentliga hos Kronofogdemyndigheten enligt 34 kap. 1 § OSL. Vid ett genomförande av de förslag som lämnats av Leverantörskontrollsutredningen i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) kommer också de uppgifter som lämnas till Bolagsverket om ett underskott på skattekontot att bli offentliga hos Bolagsverket (se vidare avsnitt 6.15.11).[331]

Delegationen anser att det finns mycket som talar för att privata aktörer och företag, i syfte att kontrollera att en leverantör fullgör de åtaganden som följer av olika regelverk, bör ges tillgång till fler uppgifter som i dag omfattas av sekretess. Vad gäller uppgifter på ett företags skattekonto kan man också ifrågasätta om sekretessen som gäller för vissa uppgifter uppstått genom en avvägning mellan skyddet för enskilda och offentlighetsintresset med utgångspunkt i att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. För att en myndighet ska kunna lämna ut uppgifter som annars

[329] Se HFD 2020 ref. 36. Eftersom samtliga uppgifter som hade begärts ut omfattades av databassekretess fanns det enligt HFD inte någon anledning att pröva om någon av de begärda uppgifterna också omfattades av skattesekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL.
[330] Jfr SOU 2023:100, s. 1265, Skatteverket (2020b), och prop. 2020/21:168 s. 1 och 14 f.
[331] SOU 2023:43, s. 183 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

är sekretessbelagda behöver bestämmelser om undantag från sekretess eller sekretessbrytande bestämmelser införas. För att föreslå sådana bestämmelser krävs noggranna överväganden om vilka uppgifter som bör undantas eller, i fråga om en sekretessbrytande bestämmelse, gentemot vem och i vilka fall sekretessen ska brytas. Att föreslå sådana förändringar kräver därför mer omfattande utredning än vad som är möjligt att göra inom ramen för uppdraget. Enligt delegationens mening bör dock frågan utredas vidare i särskild ordning.

Samtycke är inte tillräckligt för att tillgodose behoven

En stor mängd uppgifter som tidigare ansågs vara offentliga på ett företags skattekontot inhämtas i dag genom att företag själva ombeds inkomma med handlingar, det kan till exempel handla om sekretessbelagda uppgifter som visar hur mycket inkomstskatt ett företag betalar in. Det förekommer dock att dessa handlingar förfalskas. Som framförts ovan måste därför många gånger en kontroll mot myndigheten ske. Det skulle kunna hävdas att tillgången till sekretessbelagd information i större utsträckning skulle kunna tillgodoses genom samtycke. Som framgår av avsnitt 6.15.2 kan en enskild helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för den enskilde själv genom att lämna ett samtycke.[332] Det kan dock noteras att även om samtycke kan vara en framkomlig väg i vissa fall skulle det inte tillgodose behoven fullt ut. Med hänsyn bland annat till de dokumentationskrav som ett samtycke omgärdas av, skulle det också bli administrativt tungrott och mindre effektivt såväl för de företag som berörs som för de myndigheter som förfogar över informationen.

[332] 12 kap. 2 § OSL.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.15.8 En funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör införas

Delegationens bedömning: Privata aktörers tillgång till offentliga uppgifter bör förbättras. En funktion för samordnad inhämtning av information om företag för privata aktörer bör därför införas.

Funktionen bör utformas på ett sätt som förhindrar spridning av uppgifter utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med den privata aktörens kontroll.

Skälen för delegationens förslag

Privata aktörers tillgång till offentliga uppgifter bör förbättras

Företag hämtar i dag in offentliga uppgifter från myndigheter i syfte att göra bedömningar eller kontrollera leverantörer och underentreprenörer. Motsvarande informationsinhämtning sker av arbetsmarknadens parter för att bland annat kontrollera att företag följer ingångna kollektivavtal. Många tillhandahåller olika typer av tjänster från vilka offentliga uppgifter kan inhämtas. Det finns i dag ett antal privata söktjänster som inhämtar information om enskilda från olika myndigheter med stöd av offentlighetsprincipen. Så är fallet vad avser bland annat uppgifter om ett företag är godkänt för F-skatt, uppgift om skulder hos Kronofogdemyndigheten eller uppgifter som kan inhämtas från Bolagsverkets register.

Det finns också andra uppgifter som i normalfallet är offentliga som kan vara av stor betydelse för att motverka arbetslivskriminalitet. Många av dessa uppgifter kan dock inte lämnas ut till en enskild utan att myndigheten gör en prövning i det enskilda fallet. Så är fallet när det gäller till exempel uppgifter om arbetstillstånd. Förutsättningarna för olika privata aktörer att få ta del av offentliga uppgifter direkt från myndigheter elektroniskt genom API eller på annat sätt kan därmed vara begränsade även på grund av regelverket om sekretess, jämför avsnitt 6.15.2. För att en prövning ska kunna ske av den utlämnande myndigheten krävs också att varje frågeställare gör en begäran till respektive myndighet som förfogar över uppgiften.

Det har framförts att privata aktörer anser att det i dag är komplicerat och ibland omöjligt att kontrollera leverantörer på det sätt

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som förutsätts i vissa fall. Kontrollen av en leverantör upplevs som både besvärlig och resurskrävande. Det finns därför, enligt delegationens mening, skäl att förenkla inhämtandet av offentlig information för privata aktörer. Ett sätt att förenkla och effektivisera informationsinhämtandet är att samla relevanta offentliga uppgifter så att dessa endast behöver inhämtas från ett ställe.

Det bör införas en samlad funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag

Delegationen kan konstatera att den ordning som i dag tillämpas inte är tillräcklig för att tillse att oseriösa leverantörer, som till exempel inte sköter sina skatter och avgifter eller har näringsförbud, i praktiken förhindras att sluta avtal med andra företag eller andra enskilda. Inte heller finns tillräckligt effektiva och ändamålsenliga förutsättningar för privata aktörer att kontrollera att företag som utför en tjänst följer lagar och regler eller ingångna kollektivavtal.

Som framgår av avsnitt 6.15.1 föreslås i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) ett system för leverantörskontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Syftet med förslaget är bland annat att motverka arbetslivskriminalitet genom att hindra oseriösa eller olämpliga leverantörer från att tilldelas offentliga kontrakt. De skäl som legat till grund till grund för förslaget om en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter gör sig på många sätt också gällande vad avser möjligheterna för en privat aktör och arbetsmarknadens parter att kontrollera uppgifter om ett företag. Även en privatperson som är beställare av en tjänst kan ha ett starkt intresse av att inte anlita eller ingå avtal med en leverantör som kringgår regelverk eller till exempel inte fullgör sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter.

När det gäller offentliga uppgifter kan det, beroende på till exempel antalet underleverantörer, finnas behov av att kontrollera ett mycket stort antal företag. Kontrollen av leverantörer kan då upplevas som besvärlig och resurskrävande både för beställaren och av leverantören som ombeds inkomma med uppgifter själv. I praktiken innebär den nuvarande ordningen dessutom att privata aktörer som vill ta del av uppgifterna direkt från myndigheten får vända sig till respektive myndighet som förfogar över uppgifterna och begära ut

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

relevanta uppgifter ur allmänna handlingar för de företag som är i fråga, vilket är resurskrävande även för de utlämnande myndigheterna. Det faktum att relevanta uppgifter finns i olika register hos ett flertal olika myndigheter i kombination med den stora mängden privata aktörer som har behov av uppgifterna torde medföra att effektivitetsvinsterna vid en samordning av utlämnandet av registerinformation för såväl företag som de utlämnande myndigheterna blir betydande.

I stället för att företag, arbetsmarknadens parter och andra privata aktörer, var för sig, ska begära ut offentliga uppgifter från flera olika myndigheter finns enligt delegationens mening skäl att samla denna uppgift på ett ställe liknande det som föreslås gälla för upphandlande myndigheter och enheter. Genom en ingång till informationen skulle även privata aktörer enkelt och snabbt kunna få tillgång till den information som behövs för att till exempel kunna kontrollera om det finns skäl att inte ingå, eller att avsluta ett avtal med en leverantör. Ett enkelt system för kontroll skulle också öka incitamentet för privata aktörer att i större utsträckning faktiskt kontrollera vem man gör affärer med.

6.15.9 Utformningen av en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag

Delegationens förslag: Bolagsverket ska ansvara för uppgiften att tillhandahålla ett system för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Uppgiften ska framgå av Bolagsverkets instruktion.

En begäran ska kunna göras av enskilda och informationen ska omfatta offentliga uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister samt uppgifter om ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skälen för delegationens förslag

Funktionen bör tillhandahållas av en myndighet

Det finns i dag ett antal privata söktjänster som inhämtar information om enskilda från olika myndigheter med stöd av offentlighetsprincipen. Gemensamt för alla dessa söktjänster är att de offentliggör en stor mängd information om enskilda. Vem som helst kan ta del av informationen, ibland kostnadsfritt, med en enkel sökning. Vilken slags information som tillhandahålls av en söktjänst varierar men det finns ett antal söktjänster som tillhandahåller uppgifter om bland annat personlig information om bolagsengagemang, skulder, adress, ålder, telefonnummer, bostadens och hushållets storlek samt fordonsinnehav. Det finns vidare ett antal söktjänster som huvudsakligen är inriktade på att tillhandahålla uppgifter om enskildas lagöverträdelser.[333] Utöver dessa tjänster finns också företag som tillhandhåller kreditupplysningar om både fysiska och juridiska personer.[334] Sådan verksamhet regleras i Kreditupplysningslagen (1973:1173). Informationen i de privata söktjänsternas databaser baseras på uppgifter som inhämtas från svenska myndigheter och domstolar genom utlämnande av allmänna handlingar.

De uppgifter som nu är i fråga kommer röra uppgifter om företag, vilket innebär att ett utlämnande kommer att innefatta behandling av såväl juridiska som fysiska personer. Uppgifter om en juridisk person utgör inte personuppgifter. Däremot är många uppgifter som är kopplade till en juridisk person som till exempel bolagsengagemang och uppgifter om en enskild näringsidkare personuppgifter. Bestämmelsen i 21 kap. 9 § 1 och 2 OSL innebär dock att även om en uppgift inte omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i OSL, omfattas uppgiften av sekretess om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen, i dess ursprungliga lydelse, eller dataskyddslagen. Bestämmelsen aktualiseras om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel vid massuttag eller selekterade uttag, se avsnitt 6.15.2.

[333] Se bl.a. databasen Lexbase som publicerar personuppgifter avseende personer som har varit inblandade i brottmål.
[334] Med kreditupplysningar avses enligt kreditupplysningslagen uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende (se prop. 2017/18:120 s. 15).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Frågan om utlämnande av en större mängd offentliga uppgifter i syfte att tillhandahålla uppgifterna till andra genom olika tjänster har prövats i flera fall i rättspraxis. Det har i flera fall konstaterats att även om utvecklandet av en kommersiell tjänst visserligen kan utgöra ett sådant berättigat intresse som avses i artikel 6.1 f) i dataskyddsförordningen, har många gånger integritetsintresset för de registrerade ansetts väga tyngre. Uppgifterna har därför inte lämnats ut.[335] På senare tid har också frågan om det frivilliga grundlagsskydd som kan uppnås genom ett utgivningsbevis och hur detta skydd förhåller sig till dataskyddsförordningen aktualiserats. Främst har det rört uppgifter om lagöverträdelser.[336] Flera av de privata söktjänsterna har utgivningsbevis, vilket innebär att de omfattas av grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt 1 kap. 7 § dataskyddslagen ska EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Med hänsyn till det stora antal privata söktjänster som finns på marknaden är det inte självklart att funktionen för en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör placeras hos en myndighet. Även en privat aktör skulle kunna samla och tillhandahålla relevanta offentliga uppgifter om företag. Det kan dock noteras att det har ifrågasatts om den nuvarande regleringen vad gäller söktjänster som tillhandahåller en mängd information om enskilda ger ett tillräckligt skydd mot integritetskränkningar på det sätt som både Europakonventionen och EU-rätten kräver. Regeringen har därför ansett att det finns anledning att se över grundlagsskyddet för rena söktjänster som offentliggör vissa typer av personuppgifter. En särskild utredare gavs i uppdrag att bland annat analysera och ta ställning till om det finns behov av att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer, civilstånd och andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden samt för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser. Uppdraget har redovisats i betänkandet *Personuppgifter och mediegrundlagarna* (SOU 2024:75)

[335] Se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 8 mars 2024 i mål nr 18-24 och Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2024 i mål nr 6666-23.
[336] HD har i beslut 2023-03-21, mål nr Ö 3743-22 beslutat att ändra Svea hovrätts beslut att inte meddela prövningstillstånd i ett mål om skadestånd m.m. med anledning av publiceringar i Mrkoll.se.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och där föreslås ett stärkt skydd för personuppgifter som offentliggörs i söktjänster.

Vid kommersiella söktjänster som offentliggör personuppgifter väcks flera frågor som rör enskildas integritetsskydd. Uppgifter om företag bedöms i normalfallet inte avse några integritetskänsliga uppgifter. Även om varje enskild uppgift i sig inte är integritetskränkande kan dock mängden personlig information som offentliggörs upplevas som påträngande. En sammanställning av en större mängd offentliga uppgifter som sprids får därför anses utgöra ett intrång i den personliga integriteten. Uppgifterna kommer också hämtas från offentliga register från vilka de registrerade inte kan motsätta sig en registrering. Det finns som nämnts ovan också vissa oklarheter kring hur uppgifter som tillhandahålls genom privata sökbara databaser förhåller sig till dataskyddsförordningen.

Mot bakgrund av ovanstående anser delegationen att mycket talar för att en funktion, där uppgifter om företag samlas och lämnas ut till enskilda, bör placeras hos en myndighet. Detta gör det också möjligt att reglera vilka uppgifter som får behandlas och lämnas ut. En myndighet bör därför få i uppdrag att ansvara för att upprätta och närmare utforma funktionen. Samma myndighet bör lämpligen också ansvara för den löpande administrationen av den. Funktionen kan då också utformas på ett sätt som förhindrar spridning av uppgifter utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med funktionen. Det kan i sammanhanget också noteras att ett inrättande av en sådan funktion inte innebär någon inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar.[337] Allmänna handlingar som innehåller personuppgifter kommer alltså även fortsättningsvis att kunna begäras ut från myndigheter och domstolar förutsatt att handlingarna inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess.

Funktionen bör placeras hos Bolagsverket

En centraliserad funktion med uppdrag att tillhandahålla information till enskilda som är relevant vid en leverantörskontroll kräver att den centraliserade funktionen inhämtar uppgifter från ett flertal existerande myndighetsregister. Den centraliserade funktionen ska med andra ord utgöra ett extra led mellan de registerförande myndig-

[337] Se 2 kap. 1 § TF.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

heterna och de begärande aktörerna som har behov av informationen i registren.

Den information och de uppgifter som bör omfattas finns hos Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. Det är därför lämpligt att funktionen hanteras av en myndighet som förfogar över en del av de uppgifter som kommer att lämnas ut. Den myndighet som ges ansvaret för den samordnade registerkontrollen måste därutöver ha teknisk kompetens för att bygga ett system som automatiserar inhämtandet av uppgifter från de olika myndighetsregistren och vana av att hantera stora datamängder. Myndigheten bör också ha vana av att bygga e-tjänster gentemot de till vilka uppgifterna ska lämnas.

Den samordnade registerkontrollen för upphandlande myndigheter och enheter föreslås tillhandahållas av Bolagsverket. Det faller sig därför naturligt att i första hand undersöka förutsättningarna för Bolagsverket att även tillhandahålla en funktion för privata aktörer.[338] Den registerinformation som avses rör uppgifter om företag. Bolagsverket ansvarar för flera av de register från vilka uppgifter kommer behöva inhämtas. Vid ett genomförande av de förslag som lämnats avseende registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter kommer också Bolagsverket hantera andra registeruppgifter och behöva ta fram en infrastruktur för en sådan tjänst. Ovanstående talar för att placera funktionen hos Bolagsverket framför att överväga placeringar hos andra myndigheter.

Delegationen anser att den mest kostnadseffektiva lösningen och den lösning som har bäst förutsättningar att få ett fungerande system på plats så snart som möjligt är att lägga uppgiften på Bolagsverket. I stort bör initial design och arkitektur kunna återanvändas även i en kontroll för privata aktörer även om det kan finnas skäl för att det bör byggas som två separata tjänster. Då detta är en ny uppgift som i viss mån kommer att skilja sig från myndighetens nuvarande uppdrag bör det framgå av Bolagsverkets instruktion att verket ansvarar för den nya funktionen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag för privata aktörer. Författningstekniskt kan detta lämpligen åstadkommas genom att uppgiften anges i anslutning till den uppgift Bolagsverket förväntas få avseende samordnad registerkontroll i samband med upphandling och som

[338] I SOU 2023:43 övervägdes också alternativa placeringar, se s. 119 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

föreslås i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43).

Vem ska kunna göra en begäran om registerinformation?

Ett av syftena med att införa en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag är att förenkla för de företag och andra enskilda som vill säkerställa att de man har för avsikt att sluta avtal med eller som man redan har slutit avtal med följer gällande regelverk. Motsvarande gäller för arbetsmarknadens parter som behöver informationen i sitt arbete med att motverka arbetslivskriminalitet. Uppgifter om att ett företag till exempel har obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter eller att personer som företräder en leverantör har näringsförbud fyller därför en viktig funktion för att förenkla privata aktörers förutsättningar att bidra till samhällets insatser för att motverka bland annat arbetslivskriminalitet.

Frågan är om det finns skäl att begränsa vilka som har rätt att göra en begäran om registerinformation om företag hos Bolagsverket. Detta i syfte att säkerställa att uppgifterna inte ges en större spridning än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med funktionen. Mot detta talar att kontrollen, med undantag för uppgift från skattekontot, endast är avsedd att omfatta offentliga uppgifter om företag vilka en enskild, genom att vända sig till respektive myndighet, kan få del av. Det finns inte några begränsningar om vem som har rätt att begära ut en allmän handling som en myndighet förfogar över. Rätten tillkommer var och en. Det finns befogade intressen för såväl andra företag som privatpersoner att ta del av uppgifter om näringsidkare. Det innebär att såväl privatpersoner som företrädare för företag eller arbetsmarknadens parter bör kunna vända sig till Bolagsverket för att få en samordnad kontroll av de uppgifter som kontrollen ska omfatta. Funktionen bör därför omfatta samtliga enskilda.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Bolagsverkets kontroll bör i huvudsak omfatta offentliga uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister

När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska ingå i den samordnade kontrollen anser delegationen att utgångspunkten bör vara att uppgifter som inte är sekretessreglerade eller som omfattas av ett undantag från sekretess ska kunna omfattas. Skälet till det är att, även om det i vissa fall är möjligt att få del av uppgifter som presumeras vara offentliga, sådana uppgifter i normalfallet inte kan lämnas ut utan en särskild prövning. Fokus bör, i vart fall initialt, ligga på att effektivisera uppgiftsutlämnandet i sig. För att det ska vara möjligt att bygga ett effektivt automatiserat system som kan hantera ett stort antal förfrågningar är det även nödvändigt att begränsa vilka uppgifter som vidareförmedlas till sådana uppgifter där det är av betydelse för att motverka arbetslivskriminalitet och som vanligtvis är av intresse för att kontrollera en leverantör. Uppgiftsutlämnandet bör också inledningsvis begränsas till de uppgifter som är gemensamma för flertalet privata aktörer inom olika branscher. Utgångspunkten är därför att Bolagsverkets vidareförmedling ska omfatta vissa offentliga uppgifter i befintliga svenska myndighetsregister. Mot bakgrund av det starka behov som har framförts avseende uppgifter på skattekontot bör även sådana uppgifter omfattas av kontrollen (se vidare nedan). När funktionen väl är på plats finns det dock inget som hindrar att systemet byggs ut för en framtida anpassning till andra uppgifter utifrån behoven inom olika branscher eller allt eftersom andra behov uppstår utifrån nya materiella regelverk eller arbetslivskriminalitetens utveckling.

Uppgift om obetalda skatter eller socialförsäkringsavgifter

Sammanställningen bör omfatta om det finns ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Uppgifter om skatteskulder har stor betydelse för ett företag som vill kontrollera en leverantör.

För att kunna bedöma en leverantör utifrån obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter är det dock inte tillräckligt att kontrollera saldot på ett skattekonto. Skälet till detta är att i de fall en skatteskuld lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning så framgår det inte längre av saldot på skattekontot att skulden är obetald.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Det är därför nödvändigt att även kontrollera om leverantören eller sökanden till följd av utebliven betalning av skatt eller socialförsäkringsavgifter har några skulder hos Kronofogdemyndigheten. Uppgifter om det finns ett underskott på ett sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen och om det till följd av utebliven betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter förekommer uppgift om skuld i den utsöknings- och indrivningsdatabas som förs enligt 2 kap. 1 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet bör därför omfattas av sammanställningen.

Visar registerinformationen att skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter inte har fullgjorts ska även uppgiften om underskottets respektive skuldens storlek kontrolleras.

Uppgifter om insolvensförfaranden

Uppgifter om insolvensförfaranden registreras i fyra olika insolvensregister. Bolagsverket för ett register över konkurser och ett över företagsrekonstruktioner och Kronofogdemyndigheten för ett register över skuldsanering för privatpersoner och ett över skuldsanering för företagare och närstående till företagare (F-skuldsanering).[339] Skuldsanering kan endast beviljas fysiska personer.[340] Uppgifter ur skuldsaneringsregistren är därför endast relevanta i de fall den leverantör som ska kontrolleras är en enskild näringsidkare.[341]

Med likvidation avses ett förfarande för avveckling av en juridisk person. För aktiebolag ska beslut om likvidation registreras i aktiebolagsregistret.[342] För enskilda näringsidkare, handelsbolag, kommanditbolag och ideella föreningar registreras beslut om likvidation i handelsregistret.[343] För ekonomiska föreningar registreras beslut om likvidation i föreningsregistret.[344] För stiftelser registreras uppgifter om likvidation i stiftelseregistren.[345] Bolagsverket ansvarar för aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret och Länsstyrelserna ansvarar för stiftelseregistren.

[339] SOU 2023:43, s. 163.
[340] 5 § skuldsaneringslagen (2016:675) samt 2 och 6 §§ lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare.
[341] Jfr prop. 2015/16:195 del 2 s. 746.
[342] 25 kap. 8 och 10 §§ aktiebolagslagen (2005:551).
[343] 13 § handelsregisterlagen (1974:157).
[344] 9, 13 och 19 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.
[345] 7 kap. 7 § andra stycket stiftelselagen (1994:1220).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Uppgifter av intresse är om ett företag förekommer i de ovan nämnda insolvensregistren, om det finns uppgift om likvidation i det aktiebolagsregister som förs enligt 27 kap. 1 § första stycket aktiebolagslagen (2005:551), det handelsregister som förs enligt 1 § handelsregisterlagen (1974:157), det föreningsregister som förs enligt 19 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar eller de stiftelseregister som förs enligt 10 kap. 1 § andra stycket stiftelselagen (1994:1220).

Uppgifter om näringsförbud

Begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet, näringsförbud, regleras genom bestämmelser i lagen (2014:836) om näringsförbud, se vidare avsnitt 6.17.1. Om en näringsidkare meddelats näringsförbud eller tillfälligt näringsförbud ska uppgifterna föras in i näringsförbudsregistret. Det är Bolagsverket som för även detta register.[346] Vilka uppgifter som ska finnas i registret framgår av 9 § förordningen (2014:936) om näringsförbud. För en privat aktör är det av stort intresse att veta om en person som företräder en leverantör har näringsförbud.

Uppgifter i utstationeringsregistret

Utstationeringsregistret förs av Arbetsmiljöverket. Av 8 § utstationeringsförordningen framgår vilka uppgifter som ska lämnas in till Arbetsmiljöverket, se vidare avsnitt 6.10.1. Någon särskild registerförfattning som reglerar vilka uppgifter som får föras i registret finns inte. I registret finns uppgifter om behöriga ställföreträdare för arbetsgivaren och uppgifter om den arbetstagare som utstationeras. Den samordnade registerkontrollen bör omfatta även uppgifter som finns registrerade i utstationeringsregistret.

[346] 40 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Andra offentliga uppgifter

Under delegationens arbete har det framkommit att det finns andra uppgifter som får lämnas ut till enskilda som har stor betydelse för en leverantörskontroll. Det rör till exempel uppgifter om sanktionsavgifter som utfärdats av Transportstyrelsen eller uppgifter om sanktionsavgifter som fattas av Arbetsmiljöverket. Det finns ingenting som utesluter att även sådana uppgifter skulle kunna omfattas av den samordnade registerkontrollen som Bolagsverket föreslås utföra. Ett sådant förslag kräver dock en mer omfattande utredning av vilka uppgifter som bör omfattas, på vilket sätt dessa uppgifter registreras hos de myndigheter som i dag förfogar över dem samt vilka författningsändringar som i övrigt behövs för att de ska kunna omfattas av en samordnad vidareförmedling av registerinformation. En sådan utredning är mer omfattande än vad som är möjligt att göra inom ramen för delegationens arbete.

6.15.10 Uppgiften att tillhandahålla en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska regleras i en ny förordning

Delegationens förslag: Bolagsverkets uppgift att tillhandahålla en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska regleras i en ny förordning.

Skälen för delegationens förslag

Regleringen bör ske i förordning

En särskild fråga är om bestämmelser om en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation måste meddelas genom lag eller om de kan meddelas i förordning av regeringen. I vissa fall krävs enligt grundlagen att bestämmelserna anges i lag. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot intrång som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes person-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

liga förhållanden är en sådan fri- och rättighet som bara får begränsas genom lag, se 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen.

En samordnad vidareförmedling av registerinformation utgör en förenklad kommunikationsväg för de privata aktörerna när dessa vill ta del av uppgifter om företag. På samma sätt som den föreslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling kommer den nu föreslagna förordningen endast reglera Bolagsverkets arbetsuppgifter. Det är inte heller fråga om något register eller någon databas på ett sådant sätt att behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs genom behandlingen.[347] Delegationen bedömer att det inte heller är fråga om sådana föreskrifter som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes som enligt 8 kap. 2 § 1 regeringsformen ska meddelas genom lag. Något krav på att bestämmelser om funktionen regleras i lag följer därmed inte av grundlagen. Delegationen föreslår därför att regeringen inför en ny förordning med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Regleringen bör ske genom en ny förordning

I den av Leverantörskontrollutredningen förslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling, finns bestämmelser om den kontroll som Bolagsverket ska utföra på begäran av upphandlande myndigheter och enheter. Frågan infinner sig då om det är lagtekniskt lämpligt att föreslå ändringar och tillägg i den förordningen vilka skulle omfatta även delegationens förslag om en samordnad registerkontroll av företag för privata aktörer.

Tillämpningsområdet i förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling är noga reglerat och avgränsar i vilka fall, och på vems begäran som en kontroll ska ske. När det gäller frågan om vilka uppgifter som ska kunna kontrolleras utgår bestämmelserna från de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunder som listas i upphandlingslagarna och LOV. Författningen har också utformats utifrån det faktum att mottagaren av resultatet av kontrollen är en upphandlande myndighet eller enhet. Vidare omfattar Bolagsverkets uppdrag för leverantörskontroll för upp-

[347] Jfr prop. 2009/10:80 s. 180.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

handlande myndigheter och enheter ett flertal manuella moment som omfattar en granskning och en bedömning av domar.

De bestämmelser som krävs för att reglera Bolagsverkets uppgift att tillhandahålla ett system för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag för privata aktörer kommer att ha delvis ett annat syfte och kommer inte heller omfatta samma kontroll. Den reglering som nu är i fråga kan därför inte införas genom ändringar i förordningen utan får ses som en fristående reglering som syftar till att underlätta för andra aktörer än upphandlande myndigheter och enheter att få del av information i samband med kontroll av företag. Det skulle därför författningstekniskt vara svårt att införa nödvändiga bestämmelser i den föreslagna förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.

Bolagsverkets uppgift att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll för privata aktörer ska därför regleras i en ny förordning – Förordningen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Vad som bör regleras i förordningen

I den föreslagna förordningen bör Bolagsverkets arbetsuppgifter regleras. Vi har bedömt att regeringen kan meddela dessa föreskrifter med stöd av den så kallade restkompetensen. Konstitutionsutskottet har understrukit värdet av att det framgår av en förordning vilket eller vilka bemyndiganden som har utnyttjats.[348] Det bör därför framgå av den föreslagna förordningen att den har meddelats med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Bolagsverket kommer enligt förslaget att på begäran av en enskild genomföra en samordnad kontroll av registerinformation av ett företag. Bolagsverket kommer alltså att fungera som en mellanhand som sammanställer uppgifter från olika register för att sedan vidareförmedla dessa till frågeställaren. Den som har begärt att få del av uppgifterna bör därefter själv få göra en bedömning av den information som har framkommit. Det är alltså viktigt att framhålla att Bolagsverket enligt förslaget inte ska göra någon egen bedömning av de uppgifter som framgår av registerinformationen. På samma sätt som om uppgifterna i dag hade inhämtats direkt från en leverantör

[348] Bet. 2012/13:KU10, s. 78.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

eller från olika myndigheter är det alltså mottagaren som själv får bedöma betydelsen av registerinformationen. Det finns i och för sig ingenting som hindrar att funktionen kompletteras med information som gör det lättare för mottagaren att tolka innebörden av den registerinformation som lämnas i de fall som detta kan anses nödvändigt. Av förordningen bör framgå att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för att vidarebefordra registerinformation om företag om det begärs av en enskild. Det bör också framgå vilken information som registerkontrollen ska omfatta. Vidare bör det av förordningen framgå att resultatet av registerkontrollen ska redovisas och lämnas ut till den som har begärt kontrollen.

En särskild fråga är hur den nu föreslagna funktionen förhåller sig till ett utlämnande av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen eller en begäran att få ta del av uppgifter ur allmänna handlingar enligt 6 kap. 4 § OSL. I detta avseende kan noteras att de uppgifter, med undantag för de som Bolagsverket själv förfogar över i sina register, inte förvaras hos Bolagsverket. De uppgifter som omfattas av kontrollen utgör därför inte allmänna handlingar hos Bolagsverket. Detta innebär att en begäran från en enskild om en samlad registerkontroll inte torde kunna jämställas med en begäran enligt tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen.

I några avseenden finns dock vissa likheter mellan funktionens konstruktion och bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. Detta har betydelse vad gäller frågan om möjligheten att överklaga Bolagsverkets beslut att genomföra en registerkontroll och att lämna ut en samanställning av resultatet. I det avseendet kan nämnas att möjligheten att överklaga ett beslut om utlämnande av en allmän handling tillkommer endast den som har begärt att få del av handlingen.[349] En enskild kan dessutom endast överklaga ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling till den enskilde.[350] Det innebär att den som anser sig bli lidande av att en handling lämnas ut, inte kan överklaga ett beslut om utlämnande.[351] Ett beslut att avslå en enskilds begäran att enligt 6 kap. 4 § OSL få uppgifter ur en allmän handling kan över huvud taget inte överklagas.[352] I enlighet med vad som gäller vid ett utlämnande av allmänna hand-

[349] Se bl.a. RÅ Bb-18/85.
[350] 6 kap. 7 § första stycket 1 OSL.
[351] Se bl.a. RÅ 2005 ref. 88 och RÅ 1999 not. 272.
[352] RÅ81 2:45 I.

lingar anser delegationen att ett beslut att göra en samlad registerkontroll på begäran av en enskild inte bör kunna överklagas. Detta bör framgå av förordningen.

Av förordningen bör det vidare framgå att Bolagsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Som framgått ovan ska det framgå av förordningen att Bolagsverket ska tillhandahålla funktionen och genomföra en registerkontroll om det begärs av en enskild. Hur den föreslagna funktionen ska lösas tekniskt bör dock överlåtas till Bolagsverket. Beroende på vilken teknisk lösning som verket väljer kan det dock inte uteslutas att Bolagsverket kan behöva meddela föreskrifter som reglerar hur en begäran ska lämnas eller föreskrifter om på vilket sätt uppgifterna ska lämnas ut. Bolagsverket ska därför få meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

Tekniska lösningar

Det är viktigt att vid överväganden om en funktion för en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag beakta krav på informationssäkerhet, något delegationen också ska göra enligt uppdraget. Den tekniska plattform som Bolagsverket föreslås tillhandahålla bör i allt väsentligt kunna bygga på en lösning för att enkelt, säkert och snabbt tillhandahålla efterfrågad information. Utformningen bör också kunna ske på ett sådan sätt att informationen endast hanteras i teknisk bemärkelse. På så sätt uppstår inga allmänna handlingar hos Bolagsverket och det framgår också tydligare vilket uppdrag Bolagsverket har.

6.15.11 En sekretessbrytande bestämmelse för uppgift om underskott på skattekonto i förhållande till Bolagsverket

Delegationens förslag: På begäran av Bolagsverket ska uppgifter som är hänförliga till underskott på ett sådant skattekonto som avses i skatteförfarandelagen lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för en samordnad registerkontroll av företag.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skälen för delegationens förslag: Som framgår av avsnitt 6.15.3 omfattas uppgift om ett underskott på skattekontot av sekretess. Leverantörskontrollutredningen har föreslagit en sekretessbrytande bestämmelse för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Bolagsverket i samband med en registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.[353] Lämnandet av uppgifter har av integritetsskäl begränsats till vad som är nödvändigt för den kontroll av leverantörer som sker enligt upphandlingslagarna och LOV. Den sekretess som gäller för uppgiften hos Skatteverket kommer efter ett utlämnande inte vara tillämplig hos Bolagsverket. Utredningen anser att flera skäl talar för att sekretess inte ska gälla för de uppgifter om negativa saldon på skattekontot när uppgiften lämnats från Skatteverket till Bolagsverket. Utredningen anför att sekretess inte bör gälla hos Bolagsverket bland annat mot bakgrund av att uppgifterna tidigare bedömts vara offentliga och att uppgifterna, när skulden lämnats för indrivning till Kronofogdemyndigheten, i de flesta fall, dessutom är offentliga fram till dess att fodringen har betalats.[354]

För att en uppgift om ett underskott på skattekontot ska kunna lämnas ut till Bolagsverket när registerkontrollen begärs av en privat aktör behöver även detta regleras genom en sekretessbrytande bestämmelse. Som framgår av avsnitt 6.15.7 anser delegationen att det finns mycket som talar för att privata aktörer och företag, i syfte att kontrollera att en leverantör fullgör de åtaganden som följer av olika regelverk, bör ges tillgång till fler uppgifter som i dag omfattas av sekretess. Det gäller bland annat uppgifter på ett företags skattekonto. Ett utlämnande som nu är i fråga skulle dock endast röra uppgift om det finns ett underskott på skattekontot och uppgift om underskottets storlek. Uppgiften skulle lämnas till Bolagsverket för att därefter lämnas ut till den enskilde frågeställaren. Av samma skäl som Leverantörskontrollutredningen anfört och av de skäl som redogörs för i avsnitt 6.15.7 anser delegationen, vid en avvägning mellan skyddet för enskilda och offentlighetsintresset, att uppgiften bör få lämnas ut till Bolagsverket när syftet är att göra en registerkontroll av företag.

En sekretessbrytande bestämmelse bör lämpligen placeras i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Bestämmelsen bör innebära att uppgifter som

[353] SOU 2023:43, s. 182 f.
[354] SOU 2023:43, s. 183 f.

är hänförliga till underskott på ett skattekonto ska – på begäran av Bolagsverket – lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för kontroll enligt den föreslagna förordningen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

6.15.12 Behandling av personavgifter

Delegationens bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och befintliga registerförfattningar utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske i samband med en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Personuppgiftsbehandlingen är nödvändig och kommer att utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för delegationens bedömning

Skyddet för den personliga integriteten

Delegationens förslag medför att personuppgifter kommer att behandlas på ett sätt som inte förekommer i dag. I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.[355]

Därutöver regleras rätten till skydd av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning som är direkt tillämplig i svensk rätt. Generella kompletterande bestämmelser finns i dataskyddslagen och i förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen). Utöver dessa bestämmelser finns i svensk rätt bestämmelser om behand-

[355] 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ling av personuppgifter i ett stort antal sektorsspecifika registerförfattningar. Personuppgiftsansvarig är den som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Med personuppgift avses varje uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.[356] Uppgifter gällande juridiska personer omfattas alltså inte av begreppet personuppgift. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgifterna behandlas och att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.[357] Mycket av den information som kommer att hanteras inom ramen för den föreslagna funktionen rör uppgifter om juridiska personer. Det kommer dock att bli fråga om en behandling av personuppgifter eftersom även andra uppgifter samt uppgifter om enskilda näringsidkare, vilka inte tilldelas organisationsnummer utan i stället använder sitt personnummer för att identifiera sig, kommer att behandlas. Uppgifterna kommer också att vara föremål för automatiserad behandling i dataskyddsförordningens mening. Det innebär i sin tur att samtliga involverade aktörer kommer att behandla personuppgifter i dessa fall. Personuppgifter kommer att behandlas av den som begär ut uppgifter och av Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Vissa uppgifter som kommer behandlas, såsom personnummer och samordningsnummer, har ansetts medföra särskilda integritetsrisker och har därför ansetts särskilt skyddsvärda.[358] När det gäller övriga personuppgifter som behandlas, det vill säga uppgifter avseende enskilda näringsidkares skatteskulder, insolvensförfaranden och näringsförbud, är integritetsriskerna lägre då de i samtliga fall rör den registrerades yrkesliv.

Det kommer finnas rättslig grund för behandlingen hos Bolagsverket

För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs att den uppfyller något av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. De rättsliga grunder som nu är i fråga är om behand-

[356] Artikel 4.1 i dataskyddsförordningen.
[357] Artikel 2.1 och 4.2 i dataskyddsförordningen.
[358] Se artikel 10 och 87 i dataskyddsförordningen, 3 kap. 8 och 10 §§ dataskyddslagen samt 5 § kompletteringsförordningen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

lingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) eller är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c). Den rättsliga grunden ska vara fastställd i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.[359]

Bolagsverkets uppdrag att tillhandahålla en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kommer att framgå av Bolagsverkets instruktion. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att regeringen anser att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. I normalfallet utgör en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.[360]

Av den föreslagna förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kommer det också framgå att Bolagsverket på begäran av en enskild ska genomföra en registerkontroll och lämna ut vissa angivna uppgifter. Vid fullgörandet av denna skyldighet är det nödvändigt att behandla personuppgifter såväl i de fall begäran rör en enskild näringsidkare som i de fall begäran omfattar uppgifter om fysiska företrädare. Att det av den föreslagna förordningen klart framgår för vilket ändamål som Bolagsverket behandlar uppgifterna medför att syftet får anses fastställt i den nationella rätten på det sätt som anges i artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen. Den behandling som kommer att ske genom inhämtande av uppgifter från Bolagsverkets egna register behandlas närmare nedan.

Det finns stöd för behandlingen hos utlämnande myndigheter och behandlingen ryms inom befintliga ändamål

Delegationens förslag innebär att Bolagsverket ges i uppgift att på begäran av en enskild sammanställa information från olika existerande myndighetsregister. För att myndigheter ska kunna utbyta information som innefattar personuppgifter krävs att utlämnandet inte kommer i konflikt med bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndigheternas registerförfattningar eller i annan data-

[359] Artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.
[360] Prop. 2017/18:105 s. 53 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

skyddsreglering som myndigheten har att förhålla sig till. För Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten är det främst ändamålsregleringen i myndigheternas registerförfattningar som är relevant i detta sammanhang. Det bör därför klargöras om den behandling av personuppgifter som följer av förslaget är förenlig med de dataskyddsregleringar som gäller för behandlingen.

Personuppgifter kommer att behandlas vid Bolagsverkets inhämtande av uppgifter från de olika register som myndigheten för. Uppgifter kommer också att hämtas från skattedatabasen och utsöknings- och indrivningsdatabasen.

När det gäller aktiebolagsregistret, handelsregistret, föreningsregistret och stiftelseregistren gäller i fråga om personuppgifter att registren har till ändamål att tillhandahålla uppgifter för bland annat allmän verksamhet där företagsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut.[361] Bolagsverkets inhämtande av uppgifter om relevant personkrets från dessa register faller enligt delegationens bedömning inom detta ändamål.

Uppgifter i skattedatabasen om fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.[362] Delegationen bedömer att behandlingen av uppgifter om enskilda näringsidkares underskott på skattekontot från skattedatabasen kommer att vara förenligt med detta ändamål då en skyldighet att lämna uppgiften kommer att följa av den av föreslagna bestämmelsen i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen om indrivning av statliga fordringar får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.[363] De uppgifter Bolagsverket ska inhämta från Kronofogdemyndigheten är inte sekretess-

[361] 2 kap. 1 § andra stycket 1 aktiebolagsförordningen (2005:559), 1 a § andra stycket 1 handelsregisterförordningen (1974:188) och 3 kap. 1 § andra stycket 1 förordningen (2018:759) om ekonomiska föreningar.
[362] 1 kap. 4 § 1 och 5 § 3 samt 2 kap. 1 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[363] 2 kap. 2 § 2 och 3 § 3 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

belagda. För uppgifter som inte är sekretessbelagda gäller enligt 6 kap. 5 § OSL att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte det skulle hindra arbetets behöriga gång. Lämnandet av uppgiften till Bolagsverket om huruvida en enskild näringsidkare har obetalda skatteskulder eller obetalda avgifter till Skatteverket som är restförda hos Kronofogden kommer därmed att ske i överensstämmelse med lag och ryms sålunda inom det ändamål som följer av 2 kap. 3 § 3 lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Insolvensregistren får användas för att göra uppgifterna i registren tillgängliga i enlighet med 2015 års insolvensförordning[364] och för att i övrigt lämna upplysningar om insolvensförfaranden till den som begär det.[365] Uppgiften om huruvida en enskild näringsidkare förekommer i registren kan således lämnas till Bolagsverket.

I fråga om personuppgifter ska näringsförbudsregistret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter bland annat för verksamhet som staten ansvarar för enligt lag eller annan författning och som för att kunna utföras förutsätter tillgång till information som finns i registret.[366] Med hänsyn till att vi föreslår att Bolagsverket att ansvara för att tillhandahålla ett system för registerkontroll som förutsätter tillgång till uppgifterna i näringsförbudregistret och ett lämnande av dessa uppgifter kommer behandlingen därmed vara förenligt med registrets ändamål.

Av 2 § 2 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket framgår att myndigheten har särskilt till uppgift att ha hand om ett register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige. Behandlingen av personuppgifter i utstationeringsregistret sker med stöd av bestämmelserna i EU:s dataskyddförordning och dataskyddslagen. Någon särskild registerförfattning för förandet av registret finns inte. Det kommer att finnas stöd för behandlingen enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. De uppgifter Bolagsverket ska få del av från utstationeringsregistret är inte sekretessbelagda. Som anges ovan gäller, för uppgifter som inte är sekretessbelagda, enligt 6 kap. 5 § OSL, att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte det skulle hindra arbetets behöriga gång. Utlämnandet av uppgifter

[364] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden (2015 års insolvensförordning).
[365] 15 § lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning.
[366] 15 § andra stycket 1 förordningen (2014:936) om näringsförbud.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

i utstationeringsregistret kommer därmed att ske i överensstämmelse med lag och utgör därmed en rättslig förpliktelse.

Behandlingen är proportionell i förhållande till syftet med funktionen

Det följer av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen att medlemsstaternas nationella rätt som tillåter behandling av personuppgifter ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Det krävs således att den föreslagna funktionen inte inskränker skyddet för personuppgifter på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet av allmänt intresse.

När det gäller kontroller av leverantörer som är enskilda näringsidkare, kan konstateras att det är nödvändigt att använda personnummer för att det ska vara möjligt att genomföra de kontroller som ska ske. De uppgifter som kopplas till personnumret i dessa fall, det vill säga uppgifter om förekommande skatteskulder, insolvensförfaranden och näringsförbud, utgör inte integritetskänsliga uppgifter då de i samtliga fall rör den registrerades yrkesliv. Motsvarande gäller för de personuppgifter som behandlas i utstationeringsregistret. Med undantag för uppgifter från skattekontot rör det sig också om offentliga uppgifter för vilka lagstiftaren har ansett att offentlighetsintresset väger tyngre än den enskildes rätt till personlig integritet.

För de uppgifter som hämtas från skattedatabasen föreslås att den sekretess som gäller för dessa uppgifter endast ska brytas i den utsträckning det behövs för den kontroll som Bolagsverket ska utföra enligt förordningen. Det rör endast begränsade uppgifter från skattekontot och endast uppgifter om företag. Av bestämmelserna i den föreslagna förordningen framgår vidare att Bolagsverket endast ska lämna ut uppgifter till den som har begärt kontrollen.

Vid en sammantagen bedömning anser delegationen att den behandling av personuppgifter som kommer att ske inte går utöver vad som är nödvändig för att uppnå syftet med kontrollen samt att skyddsåtgärder i fråga om vilka uppgifter som ska omfattas har vidtagits för att minska integritetsriskerna.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

6.16 Åtgärder kopplade till vissa reglerade yrken

6.16.1 Åtgärder kopplade till fastighetsmäklarbranschen

Delegationens förslag: Det ska i fastighetsmäklarförordningen införas ett krav på att en registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning. Fastighetsmäklarinspektionen ska få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av fortbildningen.

Delegationens bedömning: Det bör tillsättas en utredning med uppdrag att genomföra en översyn av fastighetsmäklarregelverket med utgångspunkt i förslag som har lämnats av Fastighetsmäklarinspektionen i syfte att förbättra förutsättningarna för en effektiv tillsyn av fastighetsmäklarbranschen.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Behov av åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom fastighetsmäklarbranschen

Som utvecklas i kapitel 5 kan det förekomma att mäklare misstänks agera möjliggörare för kriminella nätverk och sådana nätverk kan ägna sig åt arbetslivskriminalitet. När det gäller fastighetsmäklare som möjliggörare för arbetslivskriminalitet synes det främst handla om att mäklare kan utnyttjas vid penningtvätt men också om till exempel upplägg som rör bolån. Det har framkommit att det finns stora kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen i fråga om förståelse för penningtvättsregelverkets syfte och systematik. En ökad kunskapsnivå bland fastighetsmäklare kan bidra till att öka rapporteringen av misstänkt penningtvätt.

Det är Fastighetsmäklarinspektionen som har tillsyn över fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag. För att myndigheten ska kunna bedriva sin tillsyn på ett effektivt sätt och på så sätt bland annat motverka att fastighetsmäklare används som möjliggörare för arbetslivskriminalitet behöver regelverket vara ändamålsenligt och de verktyg Fastighetsmäklarinspektionen har vara väl avvägda.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Behov av förstärkt och samordnad tillsyn

Fastighetsmäklarinspektionen konstaterar i sin kartläggning från 2023 att det finns ett behov av att utveckla och utöka tillsynen på området. Myndigheten anger att den med utökad tillsyn kommer att bidra till en bättre regelefterlevnad hos företagen samt klargörande av regelverket genom praxis.[367] Fastighetsmäklarinspektionen har vidare i en hemställan till regeringen anfört att regeringen bör tillsätta en översyn av fastighetsmäklarlagen (2021:516) och genomföra ett antal förordningsändringar.[368] Bland annat följande förslag lämnas i hemställan.

Fastighetsmäklarinspektionen ser ett behov av en utökad upplysningsskyldighet. Det finns i dag en skyldighet för registrerade fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn.[369] Fastighetsmäklarinspektionen har lyft att det förekommer tillsynsärenden där myndigheten för sin utredning kan behöva upplysningar och underlag från annat håll. Fastighetsmäklarinspektionen kan exempelvis behöva ta del av uppgifter från Lantmäteriet och kommuner angående en fastighet. Det finns även ärenden där information kan behöva inhämtas från andra än statliga myndigheter och kommuner, exempelvis från bostadsrättsföreningar och deras anlitade förvaltare. Fastighetsmäklarinspektionen anser att det bör införas en skyldighet i fastighetsmäklarlagen för var och en att yttra sig, lämna upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs i ett ärende.[370]

Inspektionen har vidare stött på problem när det gäller hantering av misstänkt otillåten fastighetsförmedling. Om det finns anledning att anta att någon yrkesmässigt förmedlar fastigheter i strid mot det som föreskrivs i 2 kap. fastighetsmäklarlagen om fastighetsmäklares skyldighet att vara registrerad, ska Fastighetsmäklarinspektionen anmäla det till allmän åklagare. Enligt inspektionen bör det utredas om det i stället vore bättre att den ordning som föreskrivs om ingripande mot oregistrerade fastighetsmäklarföretag i 4 kap. 15 § fastighetsmäklarlagen tillämpas även på fysiska personer. Det skulle också innebära att inspektionen skulle få förelägga en mäklare att lämna

[367] Fastighetsmäklarinspektionen (2023), s. 32.
[368] Fastighetsmäklarinspektionen (2024).
[369] 4 kap. 2 § fastighetsmäklarlagen (2021:516).
[370] Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 14 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som inspektionen behöver för att bedöma om en person sysslar med otillåten fastighetsförmedling. Det skulle i sin tur innebära att inspektionen skulle få förelägga en fysisk person att upphöra med den otillåtna verksamheten. Enligt inspektionen borde en förändrad hantering kunna leda till att färre icke registrerade personer sysslar med fastighetsförmedling. Enligt Fastighetsmäklarinspektionen bör också ett föreläggande till fastighetsmäklare eller fastighetsmäklarföretag att lämna upplysningar eller att ge in handlingar få förenas med vite.[371]

Särskilt om penningtvätt via kommersiella fastigheter

Det har vidare lyfts som ett särskilt problem att penningtvätt via kommersiella fastigheter riskerar att gå under både bankernas och tillsynsmyndigheternas radar. De svenska fastighetsmäklarna förmedlar till övervägande del privatbostäder och endast cirka 10 procent av kunderna är företag, trots att – vilket berörts i avsnitt 5.4 – ungefär en tredjedel av de fastigheter som byter ägare varje år är kommersiella fastigheter. På marknaden för kommersiella fastigheter är det oftast andra yrkeskategorier som bistår med rådgivning i samband med transaktionerna, såsom advokater och revisorer. De flesta av dessa affärer faller därför utanför ramarna för Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn och träffar i stället andra tillsynsmyndigheter. Tillsynsansvaret är alltså inte lika väldefinierat som vid förmedling av privatbostäder och kan falla mellan stolarna. Finanspolisen efterfrågar därför en samordning mellan Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen, Advokatsamfundet och Länsstyrelsen.[372]

Ett fortbildningskrav för mäklare

I 25 § fastighetsmäklarförordningen ställs krav på viss utbildning för fastighetsmäklare. Något krav på fortbildning finns dock inte. Fastighetsmäklarinspektionen har i den ovan nämnda hemställan lämnat förslag som rör ett fortbildningskrav för registrerade fastighetsmäklare. Myndigheten ser det som angeläget att fastighetsmäklare fortbildar sig då det ständigt tillkommer nya krav och regler,

[371] Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 16 f.
[372] Polismyndigheten (2021a), s. 6–7 och 12.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

inte minst avseende penningtvätt och vad som inryms i begreppet god fastighetsmäklarsed. Som jämförelse nämner inspektionen att det både för auktoriserade revisorer och advokater finns krav på kontinuerlig fortbildning. Fastighetsmäklarinspektionen föreslår en ny 25 a § i fastighetsmäklarförordningen om att en registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning i syfte att behålla de kunskaper och den förmåga att tillämpa kunskaperna som avses i 25 § samma förordning. Det föreslås också att inspektionen ska få möjlighet att meddela föreskrifter om omfattningen av den fortbildning som fastighetsmäklare ska genomgå.[373]

Delegationens bedömning och förslag

Enligt delegationens mening kan det finnas anledning att utveckla tillsynen av fastighetsmäklarbranschen så att den blir mer proaktiv. Den skulle exempelvis i större utsträckning kunna fokusera på plötsliga avvikelser i branschen. Det skulle till exempel kunna vara en signal om att något är avvikande i verksamheten om en mäklare väldigt snabbt skaffar sig en stark position på marknaden.

Det framgår av budgetpropositionen för 2025 att Fastighetsmäklarinspektionen har utvecklat sitt tillsynsarbete i en mer proaktiv riktning och att myndighetens tillsynsverksamhet bedöms bidra till att marknaden för fastighetsmäklartjänster fungerar väl. Vidare framgår att regeringen bedömer att Fastighetsmäklarinspektionens intensifierade arbete mot penningtvätt har bidragit till att motverka att fastighetsmarknaden används av kriminella för att tvätta pengar.[374] Fastighetsmäklarinspektionen har på eget initiativ lyft behovet av förstärkt och utvecklad tillsyn och bör kunna bedriva detta arbete självständigt med användande av de anslag myndigheten har tilldelats. Något behov av ytterligare styrning från regeringens sida, exempelvis genom ett regeringsuppdrag, som tar sikte på hur tillsynen ska bedrivas framstår inte som motiverat. Inte heller när det gäller hur Fastighetsmäklarinspektionen och andra aktörer ska samordna sin tillsyn när det gäller kommersiella fastigheter synes det för närvarande finnas något behov av någon särskild styrning från regeringens sida.

[373] Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 22 f.
[374] Prop. 2024/25:1 utg.omr. 18 s. 47.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

När det gäller de förslag som Fastighetsmäklarinspektionen har lämnat bedömer delegationen att flera av dem är intressanta. Något som kan sägas tala emot en större översyn av fastighetsmäklarregelverket i detta skede är dock att det relativt nyligen har införts en ny fastighetsmäklarlag, vilken innebär betydande förändringar jämfört med vad som gällde tidigare. Det kan därför argumenteras för att det regelverket bör få vara i kraft något längre innan det utvärderas och ändras. Samtidigt är det centralt att Fastighetsmäklarinspektionen kan bedriva sin tillsyn effektivt och myndigheten synes ha satt fokus på vissa områden där ändringar skulle kunna vara till nytta. Det kan tala för att det ändå bör tillsättas en utredning för att med utgångspunkt i, i vart fall några av, de förslag som Fastighetsmäklarinspektionen har lämnat utreda om förutsättningarna för en effektiv tillsyn kan förbättras. Bland annat förslaget om en skyldighet i fastighetsmäklarlagen för var och en att yttra sig skulle kunna underlätta förutsättningarna att upptäcka när fastighetshetsaffärer används för misstänkt penningtvätt. Vid en eventuell utredning om detta bör också frågan hur en sådan upplysningsskyldighet förhåller sig till sekretessregleringar, exempelvis banksekretessen, belysas.

Enligt delegationens mening är vidare förslaget om ett fortbildningskrav särskilt intressant. Det är angeläget att fastighetsmäklare fortbildar sig då det ständigt tillkommer nya krav och regler, inte minst avseende penningtvätt och vad som inryms i begreppet god fastighetsmäklarsed. Ett sådant krav på fortbildning kan också förväntas leda till en förbättring av utbudet av utbildningar och informationsmaterial om penningtvätt som är riktade till fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag samt höja kunskapsnivån hos fastighetsmäklare och fastighetmäklarföretag. En höjd kunskapsnivå kan bidra till att färre fastighetsmäklare utnyttjas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet och att fastighetsmäklarföretag i högre utsträckning rapporterar misstänkt penningtvätt till Finanspolisen. Delegationens bedömning är att regeringen bör göra ändringar i fastighetsmäklarförordningen i linje med de förslag som lämnats av Fastighetsmäklarinspektionen om fortbildningskrav.

Det bör alltså införas en ny bestämmelse i fastighetsmäklarförordningen om att en registrerad fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning i syfte att behålla de kunskaper och den förmåga att tillämpa kunskaperna som avses i 25 § samma förordning. 38 § fastighetsmäklarförordningen bör ändras på så sätt att Fastighetsmäklarinspek-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tionen får meddela föreskrifter också om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning.

6.16.2 Tillsynen av advokater

Delegationens bedömning: Det är positivt att Advokatsamfundet tillämpar en utökad proaktiv tillsyn av advokater. Det kan dock enligt delegationens mening finnas skäl för Advokatsamfundet att vidta ytterligare åtgärder i syfte att effektivisera tillsynen. Vidare bör regeringen överväga att höja den maximala straffavgift som Advokatsamfundets disciplinnämnd kan ålägga en advokat att betala.

Skälen för delegationens bedömning: Som delegationen har beskrivit i kapitel 5.2 har Advokatsamfundet beslutat om en utökad proaktiv tillsyn av advokater och har infört en ny tillsynsenhet i detta avseende. Advokatsamfundet har även beslutat om nya kvalifikationskrav för uppdrag som offentlig försvarare. Delegationen anser att det är positivt att Advokatsamfundet har vidtagit dessa åtgärder, som delvis kan ses som ett svar på den senaste tidens fall där advokater på olika sätt har agerat som möjliggörare för kriminella. Även om det antal advokater som agerar som möjliggörare i arbetslivskriminella upplägg är litet, riskerar dessa enligt delegationens mening att allvarligt skada allmänhetens förtroende för advokatkåren och i förlängningen för rättsväsendet som helhet. Sett ur detta perspektiv förefaller enligt delegationen de åtgärder som har vidtagits av Advokatsamfundet vara relativt blygsamma. Enligt delegationens mening finns det anledning för Advokatsamfundet att överväga om tillsynen kan förstärkas ytterligare. Det skulle till exempel kunna handla om att utöka antalet personer som jobbar med proaktiv tillsyn eller att överväga att i högre utsträckning använda sig av oanmälda besök.

Delegationen vill vidare lyfta fram att anmälningar rörande penningtvätt från advokater är mycket få. Den nya enheten vid advokatsamfundet ska bedriva en proaktiv tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen och det vore även mot den bakgrunden önskvärt med en förstärkning av den verksamheten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

När det gäller den maximala straffavgift som kan tilldelas av Advokatsamfundets disciplinnämnd har den nyligen höjts till 250 000 kronor. Delegationen har dock svårt att se att det finns starka skäl att den ska skilja sig så kraftigt från den som gäller för revisorer, där avgiften kan uppgå till 1 000 000 kronor. Enligt delegationens mening kan det övervägas att ytterligare höja straffavgiften.

6.16.3 En översyn för att möjliggöra bättre vandelsprövningar

Delegationens bedömning: Förordningen om belastningsregister bör ses över när det gäller möjligheten för tillsynsorgan att ta del av utdrag ur belastningsregistret.

Skälen för delegationens bedömning

Vandelsprövningar kan ha betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet

I kapitel 5 beskrivs hur vissa yrkeskategorier kan användas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet. Där beskrivs också vilka krav som ställs för att få utöva vissa yrken, nämligen advokat, revisor, fastighetsmäklare och läkare. Ofta ställs krav på redbarhet, lämplighet och liknande. Även om vandelsprövningar kan omfatta även andra förhållanden än brottslighet, kan det vid en vandelsprövning finnas behov att ta del av utdrag ur belastningsregistret. Vilka typer av brott exempelvis en tillsynsmyndighet därvid får ta del av finns reglerat i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och den regleringen skiljer sig åt mellan olika yrkeskategorier och tillsynsorgan. Utökade möjligheter att ta del av belastningsregisterutdrag skulle kunna vara en åtgärd för att komma till rätta med arbetslivskriminalitet i sådana yrken då det skulle kunna bidra till att exempelvis personer som tidigare har gjort sig skyldiga till vissa typer av brott inte kommer att få utöva yrket i fråga.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Vandelsprövning av fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Fastighetsmäklarinspektionen har rätt att få utdrag ur belastningsregistret avseende viss brottslighet. Enligt 12 § förordningen om belastningsregister ska uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4, 6, 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter, lämnas ut om det begärs av inspektionen vid en redbarhets- och lämplighetsprövning av en fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen. Till inspektionen ska även uppgifter om brott mot 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen lämnas ut vid en redbarhets- och lämplighetsprövning. Vidare följer av 12 a § förordningen om belastningsregister att uppgifter om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottsbalken, lagen om straff för penningtvättsbrott eller 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen ska, om brotten har lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om de begärs av Fastighetsmäklarinspektionen vid en prövning enligt fastighetsmäklarlagen av om någon som ingår i ett fastighetsmäklarföretags ledning eller som har ett kvalificerat innehav i mäklarföretagen har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter i näringsverksamhet. Om påföljden avser även något annat brott ska också uppgift om det brottet lämnas ut.

Fastighetsmäklarinspektionen har i en hemställan till regeringen framfört att bestämmelsen om vilka brott inspektionen får del av bör utökas till att omfatta ett antal ytterligare brott. Inspektionen har bedömt att om en mäklare har blivit dömd för vissa ytterligare brott så finns det skäl att ifrågasätta hans eller hennes redbarhet och lämplighet. Det handlar om brott enligt 5, 7, 12–13 och 16–17 kap. brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål.[375]

[375] Fastighetsmäklarinspektionen (2024), s. 27 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Lämplighetsprövningar av advokater

För att få inträda i Advokatsamfundet ska personen i fråga bland annat ha gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt bedömas lämplig att utöva advokatverksamhet. I rättegångsbalken anges vidare att en advokat som genom att begå brott har visat sig uppenbart olämplig att vara advokat ska uteslutas ur Advokatsamfundet. I sin ansökan om inträde behöver sökanden på heder och samvete intyga om denne är dömd för brott som framgår av belastningsregistret. I så fall ska sökanden ange brottstyp, påföljd, målnummer och domstol. Det lagstöd Advokatsamfundet har för att begära utdrag ur belastningsregisterutdrag gäller dock efterlevnaden av penningtvättsregelverket. I 9 a § lagen (1998:620) om belastningsregister anges att regeringen får meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfunds styrelse eller disciplinnämnd för tillsyn över att advokater och advokatbolag fullgör sina skyldigheter enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). I förordningen om belastningsregister finns en bestämmelse med innebörden att Advokatsamfundet har rätt att få ut de uppgifter från belastningsregistret som samfundet behöver för sin lämplighetsprövning enligt penningtvättslagen. Det innebär dock inte att Advokatsamfundet bör ges rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret i andra sammanhang, såsom vid prövning av en ansökan om inträde i Advokatsamfundet.[376] Enligt 21 a § förordningen om belastningsregister ska uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen eller lagen om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfunds styrelse eller disciplinnämnd, i fråga om den som samfundet lämplighetsprövar enligt penningtvättslagen.

Vandelsprövning av revisorer

Av revisorslagen framgår att för att bli auktoriserad revisor ska personen i fråga vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet. Kravet gäller inte bara vid tiden för auktorisationen utan

[376] Prop. 2018/19:125 s. 26.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

även fortsättningsvis.[377] Av förarbetena till lagen (1995:528) om revisorer, där kravet på redbarhet och lämplighet infördes, framgår att förutom ekonomiska brott kan underlåten betalning eller annan misskötsel av ekonomiska åtaganden ge anledning till tvekan om en persons lämplighet som revisor.

Det anges i 13 § i förordningen om belastningsregister att uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen eller lagen om straff för penningtvättsbrott, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter, ska lämnas ut om det begärs av Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid en lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna. Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut. Revisorsinspektionen kan alltså inhämta utdrag inom ramen för auktorisationsverksamheten, dock inte tillsynsverksamheten.

Vandelsprövningar av läkare

Socialstyrelsen har rätt att få utdrag ur belastningsregistret bland annat i ärenden om läkarlegitimation. IVO har rätt att få sådana utdrag bland annat i ärenden om återkallelse av legitimation. I 16 c § förordningen om belastningsregister anges vilken brottslighet myndigheterna därvid får uppgift om, om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Det handlar om brott mot 3 kap., 4 kap. 1–2 eller 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 eller 6 §, 10 kap. 5 a eller 5 c §, 13–15 kap., 16 kap. 10 a §, 17 kap. 1 eller 2 § eller 20 kap. 1 § brottsbalken, 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), abortlagen (1974:595), lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, 10 kap. 3, 4 eller 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659), 1, 2, 4–11 a och 13 §§ lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott eller mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

[377] Prop. 2000/01:146 s. 88.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Socialstyrelsen har lyft fram att det finns ett behov av att få kännedom om ytterligare typer av brottslighet när myndigheten begär utdrag ur belastningsregistret i legitimationsärenden. Det handlar om uppgift om huruvida om den som utdraget avser har begått skattebrott eller bedrägeri.

Delegationens överväganden

Vandelsprövningar kan ha stor betydelse när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet. Om det upptäcks att en person tidigare har begått brott av visst slag och därför bedöms vara olämplig för ett visst yrke kan vandelsprövningen innebära att personen utestängs från yrket och på det sättet saknar i vart fall vissa förutsättningar att agera möjliggörare för arbetslivskriminella aktörer.

Som framkommit ovan har det av vissa tillsynsmyndigheter framförts önskemål om att kunna ta del av utdrag avseende ytterligare brottstyper vid vandelsprövningarna. Delegationen har inte anledning ifrågasätta att myndigheterna har de behov som de har uppgett. Ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv framstår vissa brott vara av särskild betydelse. Som exempel kan nämnas aktiebolagslagens förbud när det gäller målvakter, något som har lyfts av Fastighetsmäklarinspektionen.[378]

När det gäller vissa andra av brotten som lyfts är det inte lika givet att en kunskap om brotten vid en vandelsprövning har en tydlig betydelse när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet, exempelvis om en fastighetsmäklare har begått brott mot lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål.

Som framgår ovan skiljer det sig åt i vilken utsträckning och på vilket sätt de olika tillsynsorganen kan få uppgifter om tidigare brottslighet. Det finns enligt delegationens mening anledning att ta ett helhetsgrepp om frågan vilka brott de olika tillsynsorganen ska få ta del av där man i bedömningen inte enbart tar hänsyn till intresset att motverka arbetslivskriminalitet. Det framstår mot denna bakgrund inte som meningsfullt att delegationen föreslår ändringar i förordningen om belastningsregister. Det är dock delegationens uppfattning att en sådan bred översyn bör göras med fokus på att ge tillsynsorganen tillgång till den information om personers vandel

[378] 30 kap. 1 § och 8 kap. 12 och 32 §§ aktiebolagslagen (2005:551).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som krävs för att de ska kunna göra ett effektivt arbete för att motverka olika former av brottslighet och oegentligheter. Det framstår som naturligt att exempelvis brott enligt aktiebolagslagen och skattebrottslagen är tillgängliga för samtliga berörda tillsynsorgan.

6.17 Åtgärder kopplade till bedrivande av verksamhet

6.17.1 Näringsförbud

Delegationens bedömning: Näringsförbud kan vara ett effektivt verktyg för att motverka arbetslivskriminalitet. Det bör utredas om näringsförbud ska kunna meddelas även på grund av andra regelöverträdelser jämfört med vad som gäller i dag.

Skälen för delegationens bedömning

Allmänt om näringsförbud

Samtidigt som näringsfriheten, att var och en har rätt att bedriva näringsverksamhet, har ett starkt skydd, bland annat i grundlagen[379], finns det också omfattande reglering som begränsar närings- och yrkesfriheten. Den mest ingripande inskränkningen är näringsförbud. Näringsförbud nämns i delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, i samband med exempel på myndigheternas verktyg när det gäller arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Näringsförbud kan meddelas på grund av brott, i samband med konkurs, på grund av underlåtenhet att betala skatt, tull eller vissa avgifter och vid överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser.[380] För att ett näringsförbud ska kunna meddelas krävs också att personen grovt har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och att ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. För den som har näringsförbud gäller flera begränsningar. Bland annat får en sådan person inte driva näringsverksamhet, vara bolagsman i handelsbolag, vara ledamot i en aktiebolagsstyrelse eller teckna firma i ett bolag.[381] Personen får inte heller arbeta i någon närståendes verk-

[379] 2 kap. 17 § regeringsformen.
[380] 4–7 §§ lagen (2014:836) om näringsförbud.
[381] 11 § lagen om näringsförbud.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

samhet. Näringsförbud kan vara ett effektivt verktyg mot arbetslivskriminella aktörer.

Vem som får framställa yrkande om näringsförbud varierar beroende på grunden för näringsförbudet. Yrkande om näringsförbud på grund av brott, i samband med konkurs samt på grund av underlåtenhet att betala skatt med mera får framställas av allmän åklagare. Om åklagaren har förklarat sig avstå från att ansöka om näringsförbud i samband med konkurs samt på grund av underlåtenhet att betala skatt med mera, får ansökan i stället göras av Kronofogdemyndigheten. Konkurrensverket får framställa ett yrkande om näringsförbud på grund av överträdelse av vissa konkurrensbestämmelser.[382]

Vid bedömningen av om en person grovt har åsidosatt sina skyldigheter kan rätten väga in den begångna brottsligheten, men också sådana omständigheter som visar att personen är olämplig att bedriva näringsverksamhet. Rätten kan ta hänsyn till alla slags åsidosättanden av skyldigheter som kan förekomma i en näringsverksamhet, till exempel åsidosättande av förpliktelser mot borgenärer (exempelvis staten som skatte- eller avgiftsborgenär), åsidosättande av arbetsrättsliga förpliktelser (exempelvis arbetsmiljöbrott), beteenden i strid med marknadsrättsliga normer (exempelvis regler till skydd för konkurrenter och konsumenter) och även åsidosättande av civilrättsliga anspråk.[383]

För att näringsförbud ska kunna meddelas på grund av brott ska det vara fråga om brott som anses begånget i en näringsverksamhet. Bedömningen av om ett brott har skett i näringsverksamhet görs förhållandevis extensivt. Som exempel kan nämnas situationer då näringsverksamheten utövas på ett brottsligt sätt eller att näringsverksamheten som sådan bedrivs på ett lagligt sätt, men används för att genomföra eller dölja brott. Ytterligare en situation som omfattas är då brottets syfte har varit att främja gärningsmannens näringsverksamhet i ekonomiskt eller annat hänseende. Det krävs att gärningen har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av gärningsmannen i hans eller hennes egenskap av näringsidkare eller av företrädare eller anställd hos den som bedriver näring. Såväl brott mot näringsreglerande författningar i vidsträckt bemärkelse som brott mot generellt syftande straffbestämmelser kan vara att anse

[382] 15–17 §§ lagen om näringsförbud.
[383] Prop. 2013/14:215 s. 90 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som brott i en näringsverksamhet. I det senare fallet är av avgörande betydelse bland annat brottets anknytning till näringsidkarens verksamhet.[384]

Sedan den 1 januari 2024 gäller att rätten, vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt, får ta hänsyn till förbud att bedriva eller ta del i näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. Hänsyn får även tas till åsidosättanden av skyldigheter i näringsverksamhet som näringsidkaren har gjort sig skyldig till i näringsverksamhet som har bedrivits i en annan stat.[385]

Det kan i sammanhanget nämnas att Välfärdsbrottsutredningen i betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) föreslog att regleringen om vad rätten ska ta särskild hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt skulle kompletteras med den omständigheten att åsidosättandet hade inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen. 2021 års bidragsbrottsutredning kommenterade förslaget och gjorde bedömningen att det saknas skäl att föreslå ändringar av reglerna om näringsförbud. Den sistnämnda utredningen anförde bland annat att sådan brottslighet som begås i näringsverksamhet mot välfärdssystemen redan innefattas i regleringen om näringsförbud och att nuvarande uppräkning av omständigheter som ska beaktas inte är uttömmande.[386]

Förslag har lämnats om ett utvidgat näringsförbud på grund av brott

Regeringen gav i juni 2024 en utredare i uppdrag att lämna förslag som ska utöka möjligheterna att meddela näringsförbud till att omfatta brott som har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet även om brottsligheten inte har koppling till en näringsverksamhet. I januari 2025 överlämnades promemorian *Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott* (Ds 2024:35).

I promemorian föreslås bland annat att personkretsen som ska kunna meddelas näringsförbud utökas till att omfatta den som har gjort sig skyldig till organiserad eller systematisk brottslighet, oavsett om personen bedrev eller hade anknytning till näringsverksamhet vid brottstillfället. Det gäller även personer som begår brott syste-

[384] Prop. 1985/86:126 s. 48 och 150.
[385] Se 8 § lagen (2014:836) om näringsförbud och prop. 2022/23:143.
[386] SOU 2023:52, s. 541 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

matiskt men som saknar koppling till organiserad brottslighet eller andra kriminella nätverk. Det föreslås också att den tid som näringsförbud ska kunna meddelas förlängs från högst 10 år till högst 15 år.

Ett utökat näringsförbud i fler fall bör utredas

Det bör finnas effektiva verktyg även i förhållande till aktörer som inte begår brott men som på ett kvalificerat sätt gör sig skyldiga till andra regelöverträdelser. Detta framstår som särskilt påkallat om det är fråga om upprepade eller allvarliga regelöverträdelser. Det kan handla om exempelvis arbetsmiljöbrister.

Delegationen avstår från att lämna egna författningsförslag i denna del. Den utredning som tillsattes om utökade möjligheter till näringsförbud vid organiserad brottslighet har lämnat sina förslag kort tid innan detta betänkande lämnas till tryck. Det har därför saknats möjlighet för delegationen att i sina överväganden om ett utökat näringsförbud förhålla sig till de överväganden som den utredningen har gjort. Mot bakgrund av de många andra frågor delegationen har att hantera har det därför inte framstått som resursmässigt motiverat att fördjupa sig i frågan om ett utökat näringsförbud.

Regeringen bör dock enligt delegationens mening på lämpligt sätt gå vidare med frågan om ett utökat näringsförbud som tar sikte på andra regelöverträdelser. Det kan lämpligen ske genom en ny utredning.

En ny reglering skulle rimligtvis placeras i lagen (2014:836) om näringsförbud, kanske under en ny rubrik av lydelsen Näringsförbud på grund av regelöverträdelser eller liknande. En ny paragraf skulle kunna innebära att näringsförbud ska meddelas den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter och därvid har gjort sig skyldig till upprepade eller allvarliga regelöverträdelser, om ett näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Det behöver tas ställning till flera delfrågor, exempelvis vilka regelöverträdelser som ska omfattas av regleringen. Det framstår som naturligt att näringsförbud ska kunna grundas på upprepade eller allvarliga överträdelser av bestämmelser om utländsk arbetskraft i Sverige, utstationering av arbetstagare, brister i arbetsmiljön – till exempel i form av allvarliga säkerhetsbrister – som har föranlett sanktionsavgifter med mera. En särskild fråga att ta ställning till är om brott mot kollektivavtal, till exempel

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

att teckna kollektivavtal utan avsikt att följa det eller betala ut avtalsenlig lön, ska omfattas.

En fråga av central betydelse när det gäller näringsförbud generellt är att efterlevnaden av meddelade näringsförbud kontrolleras på ett ändamålsenligt sätt. Det är också önskvärt att statistiken om meddelade näringsförbud förbättras, så att det kan följas upp bland annat i vilken utsträckning näringsförbud utfärdas på de olika grunderna som anges i lagstiftningen. Dessa aspekter kan lämpligen beaktas i en eventuell framtida utredning om näringsförbud.

Som nämnts är ett näringsförbud ett mycket ingripande verktyg. Något som kan vara ett mindre ingripande verktyg för att uppnå liknande resultat för vissa marknader är krav på tillstånd att bedriva viss näringsverksamhet, se vidare i följande avsnitt.

6.17.2 Krav för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige

Delegationens bedömning: Tillämpningen av bestämmelserna om krav för bedrivande av yrkesmässig trafik i Sverige bör följas upp löpande och behovet av ändringar bör utvärderas på nytt inom tre år.

Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att analysera för- och nackdelar med att Sverige skulle använda sig av möjligheten i trafiktillståndsförordningen att besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av en konsult och, om myndigheten anser att fördelarna överväger, lämna förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut.

Skälen för delegationens bedömning

Bestämmelser om krav för att bedriva viss verksamhet i Sverige kan ha betydelse i arbetet mot arbetslivskriminalitet

Det är kännetecknande för arbetslivskriminalitet att någon använder en verksamhet, exempelvis ett företag, som brottsverktyg. Bestämmelser om tillträde till marknader kan innehålla krav på redbarhet, ekonomiska förutsättningar med mera. Åtgärder som gör det svårare för oseriösa aktörer att få tillträde till exempelvis den svenska trans-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

portmarknaden kan därför vara effektiva verktyg för att motverka vissa arbetslivskriminella upplägg.

Det är viktigt att löpande följa upp mobilitetspaketets genomförande och behovet av skärpta etableringskrav

Det finns flera upplägg som kan användas inom transportbranschen som rör brister i uppfyllandet av etableringskrav och användande av brevlådeföretag. Sådana upplägg kan användas i syfte att kringgå svenska regler om anställningsvillkor och undgå beskattning i Sverige.[387] Som utvecklats i avsnitt 4.4.1 innebar EU:s så kallade mobilitetspaket en skärpning av etableringskraven som ska säkerställa att företag som bedriver yrkesmässig trafik i en medlemsstat har en verklig närvaro i medlemsstaten. De nya kraven syftar till att motverka brevlådeföretag och garantera rättvis konkurrens och lika villkor på den inre marknaden. Den bakomliggande EU-rätten ger medlemsstaterna möjlighet att ställa ytterligare krav på etablering.

Transportstyrelsen fick 2022 i uppdrag av regeringen att föreslå ytterligare krav på etablering för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige.[388] Av särskilt intresse i denna del är det som anges i artikel 5.2 b i trafiktillståndsförordningen[389] om att medlemsstaten får kräva att ett företag har ”verksamhetsanknuten infrastruktur, utöver den tekniska utrustning som avses i punkt 1 f, på den medlemsstatens territorium, inklusive ett kontor som är öppet under vanlig kontorstid”. Parkeringar är en form av fasta anläggningar som kan anses inrymmas i begreppet verksamhetsanknuten infrastruktur. Som Transportstyrelsen anger behöver ett företag som verkligen är etablerat i Sverige förfoga över parkeringsplatser där de kan parkera sina fordon när de inte används, till exempel under perioder då fordonet inte behövs i verksamheten. Ett krav på parkeringsplatser kan därmed vara ett rimligt krav utifrån att alla företag som är etablerade i Sverige måste kunna parkera sina fordon någonstans. Ett sådant krav skulle ge Transportstyrelsen möjlighet att i samband

[387] Se vidare avsnitt 4.4.2.
[388] Regeringsbeslut I2022/00694.
[389] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

med ansökan om tillstånd, eller vid tillsyn, begära in underlag som visar vilka parkeringsplatser företaget förfogar över.[390]

Transportstyrelsen kom dock i första hand till slutsatsen att det inte bör ställas några ytterligare krav på etablering, inte heller när det gäller parkeringsplatser. I andra hand föreslogs att det skulle införas krav på att den som bedriver eller har för avsikt att bedriva yrkesmässig trafik ska förfoga över verksamhetsanknuten infrastruktur i form av ett antal parkeringsplatser som står i proportion till verksamhetens art och storlek. Transportstyrelsen formulerade också ett förslag på en ny bestämmelse i yrkestrafiklagen (2012:210) av sådan innebörd.[391]

Även i Transportstyrelsens utvärdering av mobilitetspaketets genomförande i Sverige gjordes bedömningen att några ytterligare etableringskrav inte bör ställas. Myndigheten ansåg att det inte behövs några författningsändringar då det även utan en uttrycklig bestämmelse är rimligt att ett företag ska förfoga över ett proportionerligt antal parkeringsplatser.[392] Denna slutsats får stöd i en dom från Förvaltningsrätten i Göteborg, där ett bolags ansökan om tillstånd att yrkesmässigt bedriva godstransporter på väg hade avslagits av Transportstyrelsen med hänvisning till etableringskravet. Förvaltningsrätten kom fram till att Transportstyrelsens beslut varit riktigt eftersom bolaget inte hade visat att det faktiskt och fast är etablerat i Sverige, bland annat då det inte hade visat att det hade en uppställningsplats för de tio fordon som bolaget har sökt tillstånd för.[393]

Delegationen har inte anledning att göra någon annan bedömning än den som Transportstyrelsen har gjort vad gäller behovet av lagändringar av etableringskravet för närvarande. Mobilitetspaketet har varit i kraft under förhållandevis kort tid. Det är enligt delegationens mening dock viktigt att mobilitetspaketets genomförande i Sverige och förhållandena inom yrkestrafiken, tillämpningen av de nya bestämmelserna samt behovet av ytterligare etableringskrav följs upp löpande. En ny utvärdering bör ske inom tre års tid (se vidare avsnitt 6.10.5 om att frågan om sanktionsavgifternas utformning då också bör tas upp).

[390] Transportstyrelsen (2022b), s. 23 f.
[391] Transportstyrelsen (2022b), s. 7 och 22 f.
[392] Transportstyrelsen (2024c), s. 32.
[393] Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 5 maj 2023 i mål nr 159-23.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Begränsa möjligheten för konsulter att ansvara för trafiktillstånd?

Enligt artikel 4.1 i trafiktillståndsförordningen ska ett företag som bedriver yrkesmässig trafik utse minst en trafikansvarig. Det ska vara en fysisk person som faktiskt och fortlöpande leder företagets transportverksamhet. Personen ska ha verklig anknytning till företaget, exempelvis vara anställd, styrelseledamot, ägare eller aktieägare. Om ett företag inte uppfyller kraven på yrkeskunnande får enligt artikel 4.2 en annan person, till exempel en konsult, utses som enligt avtal har befogenhet att genomföra uppdrag som trafikansvarig för företagets räkning. En sådan person får leda transportverksamheten för upp till fyra olika företag med en fordonspark på sammanlagt högst 50 fordon. Medlemsstaterna får besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av den personen.[394] I svensk rätt har den möjligheten inte använts.

Att konsulter kan inneha många trafiktillstånd kan underlätta för aktörer som inte uppfyller kraven på yrkeskunnande att bedriva yrkestrafik. Det skulle kunna vara till nackdel för en sund transportbransch. Det kan visserligen konstateras att undantaget om att inslag i etableringskravet kan uppfyllas av konsulter endast gäller kravet på yrkeskunnande. Kraven i artikel 3.1 i trafiktillståndsförordningen på att vara faktiskt och fast etablerade i en medlemsstat, ha gott anseende och tillräckliga ekonomiska resurser gäller ändå och är inte möjliga att uppfylla genom en konsult. Det innebär att det ändå finns en viss spärr i regelverket mot att oseriösa aktörer bedriver yrkestrafik.

Enligt delegationen vore det ändå önskvärt att frågan utreds vidare. Denna aspekt av genomförandet behandlades inte uttryckligen i den analys som Transportstyrelsen gjort. Det är vidare centralt att de som bedriver yrkestrafik har god kontroll över verksamheten. Det kan bland annat ske i form av löpande kontakter med förare. I de fall en konsult leder transportverksamheten bör denne kunna utöva sådan kontroll, vilket generellt torde vara svårare ju fler företag och fordon konsulten hanterar. En effektiv sådan kontroll kan bidra till att förhindra oseriösa inslag i verksamheten. Delegationen gör därför bedömningen att regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att analysera för- och nackdelar med att Sverige skulle an-

[394] Artikel 4.2 c i trafiktillståndsförordningen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

vända sig av möjligheten i artikel 4.2 i trafiktillståndsförordningen att besluta om minskning av antalet företag och/eller det högsta antalet fordon i den fordonspark som får ledas av en konsult och, om myndigheten anser att fördelarna överväger, lämna förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut.

6.17.3 Bolag och brott

Delegationens bedömning: Delegationen ser positivt på att regeringen har vidtagit flera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa brott som begås i och genom företag.

Det finns anledning att överväga att vidta ytterligare åtgärder i syfte att bedöma effekterna av ett återinförande av revisionsplikten. Stor vikt bör ges till intresset att motverka arbetslivskriminalitet och annan närliggande verksamhet, då det i förlängningen gynnar seriösa företag med intresse av en väl fungerande marknad präglad av sund konkurrens.

Skälen för delegationens bedömning

Det har nyligen vidtagits åtgärder för att motverka att bolag används som brottsverktyg

Den 1 januari 2025 trädde flera lagändringar i kraft som har sitt ursprung i betänkandet *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag* (SOU 2023:34) som lämnades av Utredningen om bolaget som brottsverktyg.[395] Lagändringarna innebär huvudsakligen följande.

Bolagsverket får möjlighet att kräva personlig inställelse av den som anmäler en företrädare till verkets register, liksom av den som anmälan avser. Det har också blivit möjligt att begära personlig inställelse vid kontroll av misstänkt oriktiga uppgifter i registren. Bolagsverket har fått bättre förutsättningar att stryka oriktiga uppgifter från registren. Åtgärderna är ett led i att utöka Bolagsverkets kontroller av företagsregistren och stärka verkets roll i arbetet mot brott i företag. Företagskapning kriminaliseras. Den som olovligen använder sig av en juridisk persons identitetsuppgifter i syfte att uppnå

[395] Prop. 2024/25:8.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

vinning ska dömas för brottet. Dessutom har straffet för brott mot målvaktsförbudet skärpts. Det sker vidare en generell höjning av förseningsavgifterna vid försenad inlämning av årsredovisningar. Bostadsrättsföreningar och andra ekonomiska föreningar ska ge in sin årsredovisning till Bolagsverket. Slutligen anpassas vissa regler om stiftelser till övrig associationsrättslig lagstiftning i brottsförebyggande syfte. Det gäller bland annat jäv för ställföreträdare, målvaktsförbud och anmälningsplikt för revisorer vid misstanke om ekonomisk brottslighet.

Delegationen ser positivt på att regeringen har vidtagit dessa åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa brott som begås i och genom företag.

Återinförande av revisionsplikt för små aktiebolag

Utredningen om bolaget som brottsverktyg berörde också frågan om ett återinförande av revisionsplikt för små aktiebolag. Revisionsplikten för små aktiebolag avskaffades 2010. Dessförinnan gällde att alla aktiebolag skulle ha en revisor. Med små bolag avses bolag som inte har fler än tre anställda, inte har en redovisad balansomslutning som överstiger 1,5 miljoner kronor och inte har en redovisad nettoomsättning som överstiger 3 miljoner kronor. Bolag som under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har uppfyllt mer än ett av de villkoren måste ha revisor. Reformen syftade till att minska bolagens administrativa börda och kostnader för revision samt till att stärka bolagens konkurrenskraft och bidra till fler företag som växer och anställer fler. Det är en stor majoritet av aktiebolagen, cirka 500 000 av totalt cirka 700 000 bolag, som i dag saknar revisor. [396]

Utredningen om bolaget som brottsverktyg belyste för- och nackdelar med olika sätt att utforma regelverket vid en eventuellt återinförd revisionsplikt. Det låg dock inte i utredningens uppdrag att göra något ställningstagande i frågan om revisionsplikten bör återinföras eller inte. Utredningen förordade att det – vid ett eventuellt återinförande – sker en återgång till den ordning som gällde före 2010 års reform, det vill säga att alla aktiebolag ska vara skyldiga att ha minst en kvalificerad revisor. Även för handelsbolag med

[396] Prop. 2009/10:204 s. 74.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

en eller flera juridiska personer som delägare samt för utländska filialer bör i så fall enligt utredningen en återgång ske. Utredningen lämnade förslag på de författningsändringar som skulle krävas vid ett sådant fullständigt återinförande av revisionsplikten.[397]

Regeringen behandlade frågan i propositionen *Bolag och brott* (prop. 2024/25:8) och gjorde bedömningen att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att återinföra revisionsplikten för små aktiebolag.

Enligt regeringen skulle ett återinförande av revisionsplikten vara till viss nytta ur ett samhällsperspektiv. Samhällsnyttan är dock enligt regeringen mycket svår att bedöma, särskilt när det gäller möjligheten att motverka skatteundandragande och brottslighet i företag. Enligt regeringen skulle däremot de negativa effekterna av ett återinförande av revisionsplikten vara påtagliga för många företag och de effekterna är också lättare att kvantifiera. Enligt regeringen är det inte osannolikt att kostnaden skulle vara så pass stor att många bolag skulle avvecklas om reformen genomfördes. De ökade kostnaderna skulle också kunna leda till en konkurrensmässig försämring för små företag och försvåra för dem att etablera sig och utöva sin verksamhet, vilket skulle kunna verka hämmande på investeringar, arbetstillfällen, tillväxt och nyföretagande. Regeringen framhåller att Sverige internationellt sett redan har högt ställda krav på revision och att det redan i dag råder brist på revisorer. Ett återinförande av revisionsplikten för små företag, i syfte att förebygga och beivra brott, skulle innebära att ett brett kollektiv av skötsamma småföretagare skulle få bära kostnaden för att motverka oegentligheter och regelöverträdelser i en minoritet av företagen. För att en sådan reglering ska vara motiverad måste det enligt regeringen kunna fastslås att de positiva konsekvenserna för de skötsamma företagen, och för samhället i stort, står i proportion till kostnaderna. Enligt regeringens mening kan den slutsatsen inte dras.[398]

Delegationen har förståelse för de argument som regeringen anfört. Det finns goda skäl att vara försiktig när det gäller att införa bestämmelser som leder till högre kostnader för särskilt mindre företag, eftersom det skulle kunna verka hämmande på deras konkurrenskraft.

[397] SOU 2023:34.
[398] Prop. 2024/25:8 s. 73 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationen vill dock lyfta fram att flera remissinstanser förespråkade en återinförd revisionsplikt, bland andra Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Brottsförebyggande rådet och Ekonomistyrningsverket. Dessa remissinstanser framhöll positiva konsekvenser i form av ett ökat förtroende för näringslivet, bättre ordning och färre fel, bättre regelefterlevnad, större trygghet för borgenärer och en allmän förbättring för skötsamma bolag. De menade också att åtgärden skulle motverka att företag utnyttjas för brottslig verksamhet och bidra både till snabbare upptäckt av brott och fler framgångsrika utredningar. De framförde att revisorernas utvidgade ansvar att rapportera misstänkt brottslighet skulle bidra till detta. De påpekade att samhället har förändrats sedan revisionsplikten togs bort, att de brott som begås inom den organiserade brottsligheten i dag ofta förutsätter tillgång till bolag och att det förekommer mer brottslighet i bolag som saknar revisor än i andra bolag.

I sammanhanget kan också nämnas att Riksrevisionen i en rapport från 2017 gav rekommendationen att Regeringen bör verka för att revisionsplikten för små aktiebolag återinförs. Riksrevisionen uttalade att antalet mängdärenden till Ekobrottsmyndigheten ökat sedan reformen, med konsekvensen att myndigheten får mindre resurser att lägga på ärenden som gäller grov ekonomisk brottslighet. Vidare uttalade Riksrevisionen att revisorernas anmälningar till Ekobrottsmyndigheten minskat kraftigt. Därmed har processen för att ekonomiska brott ska kunna upptäckas försvårats och de upptäcks i ett senare skede, ofta i samband med konkurs. Skatteverket har också fått in betydligt färre så kallade orena revisionsberättelser från revisorer. Det innebär att Skatteverket går miste om tidiga indikationer på att något i ett bolag inte fungerar.[399]

Som Utredningen om bolaget som brottsverktyg konstaterade kan det finnas skilda uppfattningar om vad som ska väga tyngst i den samlade bedömningen och om ett återinförande skulle vara en proportionerlig åtgärd. Som utredningen också noterar är det en svårighet vid bedömningen att det knappast går att mäta eller bevisa i vilken grad revisionsplikten har betydelse för att förebygga eller upptäcka brottslighet.[400] Effekterna av avskaffandet av revisions-

[399] Riksrevisionen (2017), s. 8 f.
[400] SOU 2023:34, s. 17.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

plikten för små aktiebolag har dock analyserats av bland andra Ekobrottsmyndigheten.[401]

Även om en sådan bedömning som framkommit är behäftad med svårigheter kan det finnas anledning att överväga att vidta ytterligare åtgärder i syfte att bedöma effekterna av ett återinförande av revisionsplikten. Under alla förhållanden kan det enligt delegationen ifrågasättas om inte intresset av att bedriva ett effektivt arbete mot ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet borde viktas högre i förhållande till företagens intresse att slippa ökad regelbörda, administration och kostnader. Det kan vidare konstateras att även om en utökad revisionsplikt kan innebära vissa kostnader för fler företag har också de seriösa mycket att vinna på att verka på en marknad som präglas av sund konkurrens. Som exempelvis Ekobrottsmyndigheten lyft kan ett alternativ till att återinförande av en revisionsplikt av samma utformning som den som fanns före 2010 års reform vara att närmare analysera de alternativa formerna som översiktligt redogjorts för i SOU 2023:34 och därefter överväga att införa någon form av mindre omfattande revisorsgranskning.[402]

6.18 Stärkt identitetsförvaltning

Delegationens bedömning: Identitetsförvaltningen i Sverige behöver stärkas. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utforma en säker och sammanhållen identitetsförvaltning.

Skälen för delegationens bedömning

Identitetsförvaltning och arbetslivskriminalitet

Brister i identitetsförvaltningen kan få konsekvenser för flera olika samhällsområden. Det gäller bland annat förutsättningarna att säkerställa att bara de som har rätt till uppehållstillstånd i Sverige beviljas det, liksom att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder via folkbokföringen. Brister kan också medföra

[401] Se bl.a. Ekobrottsmyndigheten (2016), Ekobrottsmyndigheten (2020b) och Riksrevisionen (2017).
[402] Ekobrottsmyndigheten (2023b), s. 2.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.[403]

I förhållande till de arbetslivskriminella upplägg som beskrivs i kapitel 3 och 4 är det särskilt några fenomen som är centrala.

Utnyttjade identiteter används för att starta nya bolag, stå som formella företrädare för bolag, sätta upp företagskonton och erhålla bank-id. Identiteterna möjliggör för de kriminella att formellt distansera sig från företag, som då kan användas som brottsverktyg för bland annat arbetslivskriminalitet.[404]

Ett annat viktigt fenomen är alla de individer som finns och verkar i Sverige utan att vara registrerade. De har ingen identitet som kan utnyttjas, men är däremot en riskgrupp för olika former av arbetskraftsexploatering. I en studie, gjord av SCB på uppdrag av Skatteverket, uppskattas det att mellan 107 000 och 185 000 personer utan person- eller samordningsnummer vistas mer än tillfälligt i Sverige.[405]

I den nationella strategin mot organiserad brottslighet framför regeringen att det är angeläget att identitetsförvaltningen stärks och att de parter som såväl utfärdar som förlitar sig på en identitetshandling, elektronisk identifiering eller annan form av intyg ges effektiva möjligheter att motverka identitetsmissbruk.[406] Delegationen delar den bedömningen.

Författningsförslag och utredningar

Under senare år har det gjorts ansträngningar att förbättra den svenska identitetsförvaltningen. Den 1 september 2023 infördes en ny lag, lagen (2022:1697) om samordningsnummer, i syfte att stärka systemet med samordningsnummer. Skatteverket tar därmed över ansvaret för bland annat identitetskontroller vid tilldelning av samordningsnummer. Sedan den 3 juni 2024 sker identitetskontroll med digital ansiktsjämförelse. Kontrollerna gäller dem som behöver samordningsnummer eller som behöver folkbokföra sig i samband med flytt till Sverige.

En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och bland

[403] Riksrevisionen (2024), s. 5.
[404] Polismyndigheten (2024d), s. 10.
[405] Skatteverket (2024b), s. 34.
[406] Skr. 2023/24:67, s. 33.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

annat lämna förslag på hur ett utvidgat straffansvar bör utformas.[407] Det handlar exempelvis om att komma till rätta med förekomsten av så kallad adresshandel. I uppdraget ingår också att se över om de biometriska uppgifter, exempelvis fingeravtryck eller ansiktsbilder, som Skatteverket i dag har möjlighet att ta vid en identitetskontroll, ska få sparas och användas vid senare tillfällen. I dag måste de förstöras. Utredaren ska också analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket, liksom om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket. Utredningens uppdrag ska redovisas senast den 28 maj 2025.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat myndigheternas arbete med att fastställa identiteten på personer som kommer till Sverige. Riksrevisionens övergripande bedömning är att myndigheternas insatser inte är tillräckligt effektiva för att säkerställa att en korrekt och unik identitet fastställs.[408]

De identifierade bristerna kan få konsekvenser för flera olika områden. Det gäller bland annat möjligheten att säkerställa att bara de som har rätt till uppehållstillstånd i Sverige beviljas det, liksom att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder via folkbokföringen. Bristerna kan också medföra risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Enligt Riksrevisionen har myndigheterna behov av ytterligare möjligheter att lagra, dela och söka på biometrisk information för att minska risken för fel vid fastställande av identitet. Samtidigt finns det tydliga begränsningar som följer av internationell rätt för i vilken utsträckning det är möjligt att utöka möjligheterna att lagra, dela och söka på biometrisk information. Om möjligheterna till en mer systematisk insamling av biometri ökas kan dessutom riskerna öka för att uppgifterna sprids till obehöriga, till exempel vid hacker-

[407] Dir. 2023:134.
[408] Riksrevisionen (2024).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

attacker. Det är därför viktigt att sådana begränsningar och risker beaktas vid eventuella förändringar av regelverket.

Myndigheternas förslag på infrastruktur för identitet

Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket har gemensamt tagit fram promemorian *Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*.[409] Där konstaterar myndigheterna att det finns ett starkt behov av att förstärka förutsättningarna för identitetsförvaltningen i Sverige.

Myndigheterna beskriver ett antal lagstiftningsåtgärder som de anser är nödvändiga för att åstadkomma detta. Det handlar bland annat om möjligheter att kunna lagra biometriska kännetecken och att kunna dela information om dem. Myndigheterna efterlyser också en ny ramlagstiftning avseende identitet.

Ekonomistyrningsverkets förslag om utredning

Ekonomistyrningsverket föreslår att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning om en mer ändamålsenlig och sammanhållen identitetsförvaltning.[410] Utredningen bör ta ställning till de behov och förslag om identitet som bland annat har presenterats i den myndighetsgemensamma promemorian *Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet*, Riksrevisionens granskning och i Skatteverkets nationella lägesbild över befolkningen. Enligt Ekonomistyrningsverket måste möjligheterna att använda och lagra biometriska uppgifter vara en central del i utredningens uppdrag. Delegationen instämmer i stort i Ekonomistyrningsverkets förslag på detta område.

Regeringsuppdrag till myndigheterna

Regeringen beslutade den 14 november 2024 om tre uppdrag till olika konstellationer av myndigheter.

Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatte-

[409] Skatteverket (2024a).
[410] Ekonomistyrningsverket (2024).

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

verket och Transportstyrelsen får i uppdrag att säkerställa att tillgänglig information från folkbokföringen och tillgänglig information om samordningsnummer används i respektive myndighets verksamhet för att bidra till korrekta beslut och utbetalningar. Regeringen anser att implementeringen av de lagändringar som genomförts för att stärka folkbokföringen och systemet för samordningsnummer ännu inte har fått fullt genomslag. Regeringen anser därför att det är angeläget att relevanta myndigheter utvecklar arbetet med att tillse att tillgängliga uppgifter i folkbokföringen och i systemet med samordningsnummer används i större utsträckning och att arbetet skyndas på. Skatteverket ska samordna uppdraget och senast den 13 juni 2025 lämna en gemensam redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.[411]

Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket får i uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att identifiera identitetsmissbruk, dela information om misstänkt missbruk och fel avseende identitetsuppgifter med varandra samt åtgärda upptäckta fel i myndigheternas register. Som skäl anges att missbruk av identitetshandlingar genom utnyttjande av felaktiga personuppgifter och problem kopplade till elektronisk identifiering är vanligt förekommande i olika former av brottsupplägg inom den organiserade brottsligheten. Skatteverket ska samordna arbetet. Skatteverket ska senast den 13 juni 2025 lämna en gemensam redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.[412]

Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter får i uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om fastställandet av identitet och andra identitetsfrågor. Skatteverket ska samordna arbetet. Skatteverket ska senast den 31 mars 2025 lämna en gemensam delredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur ett nationellt kompetenscentrum för identitetsfrågor eller motsvarande funktion kan inrättas vid någon av myndigheterna. Skatteverket ska senast den 30 september 2025 lämna en gemensam slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet). Redovisningen ska beskriva genomförda och planerade åtgärder för att stärka och upprätthålla kompetensen om identitetsfrågor hos myndigheterna.

[411] Regeringsbeslut Fi2024/02213.
[412] Regeringsbeslut Fi2024/02214.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationens bedömning

En stärkt identitetsförvaltning skulle bidra positivt till samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utforma en säker och sammanhållen identitetsförvaltning. De av regeringen den 14 november 2024 beslutade uppdragen till myndigheterna kan bidra till att stärka identitetsförvaltningen, dock utan att förta behovet av en mer grundläggande översyn.

7 Hur bör arbetet mot arbetslivskriminalitet bedrivas framåt?

7.1 Inledning

Delegationen fick i sina ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Genom tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, har delegationen även fått i uppdrag att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter, samt att identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.

Dessa uppdrag handlar alla om hur samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet ska bedrivas framåt och delegationen behandlar dem därför samlat i detta kapitel.

I kapitlet beskrivs delegationens uppdrag och hur delegationen har arbetat med att utföra dem. Vissa uppdrag bör kunna anses avslutade, medan andra kan och bör fortsätta långsiktigt. För dessa senare uppdrag ger delegationen förslag på hur de kan hanteras. Vissa uppdrag bedöms höra hemma inom myndighetsstrukturer som redan existerar eller är under uppbyggnad. I andra fall kan det finnas behov av nya lösningar.

En utgångspunkt för delegationens arbete har varit att ett effektivt arbete mot arbetslivskriminalitet kräver ett samarbete som inkluderar många samhällsaktörer. Som den svenska arbetsmarknadsmodellen är tänkt att fungera är det exempelvis givet att arbetsmarknadens

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

parter måste spela en avgörande roll. Delegationen ser därför behov av att redogöra för bedömningar även kring hur ett sådant bredare, samhälleligt arbete mot arbetslivskriminalitet kan organiseras och bedrivas framåt.

Detta kapitel bygger i viss mån vidare på bedömningar och förslag som redovisades i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14).

7.2 Delegationens arbete

Delegationen har haft uppdrag av varierande karaktär. I detta avsnitt redogörs för hur delegationen har arbetat med uppdragen och om de kan anses avslutade eller om de bör fortsätta långsiktigt. I avsnitt 7.3 beskrivs de bedömningar delegationen gör när det gäller former och organisation för de uppdrag som bör fortsätta långsiktigt.

7.2.1 Avslutade uppdrag

Några uppdrag har haft en sådan karaktär att de kan betraktas som avslutade. Det finns i dessa fall ingen anledning att resonera kring om och hur de kan fortsätta långsiktigt.

Delegationen redovisade ett förslag på en definition av arbetslivskriminalitet i en promemoria som överlämnades till regeringen i mars 2022. En definition sågs som en förutsättning för att kunna uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning. En inledande bedömning av omfattningen gjordes i delegationens delbetänkande *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge* (SOU 2022:36). En fördjupad bedömning av omfattningen gjordes i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland* (SOU 2023:8).

I delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) redovisade delegationen uppdraget om att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion och att lämna nödvändiga författningsförslag.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Ursprungligen hade delegationen uppdraget att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats. I tilläggsdirektiv fick delegationen i stället uppdraget att föreslå en befintlig myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling. Detta uppdrag redovisades i form av en promemoria som överlämnades till regeringen i juni 2024.[1]

7.2.2 Uppdrag som bör fortsätta

Andra av delegationens uppdrag har en sådan karaktär att de enligt delegationen fortsatt bör vara del av samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet.

Delegationen har haft regeringens uppdrag att ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan.

Det samlande och stödjande uppdraget har huvudsakligen bestått i arbetet i delegationen och i de grupper som funnits knutna till delegationen. Delegationen har även haft olika former av utbyte med en lång rad svenska aktörer. Vid sidan av möten med företrädare för de i samverkan ingående myndigheterna, andra myndigheter såsom Brottsförebyggande rådet (Brå) och Ekonomistyrningsverket (ESV), och partsorganisationer i berörda branscher, har delegationen även fört samtal med civilsamhällesorganisationer, kommuner och regioner. Det är delegationens uppfattning att dessa breda kontaktytor har bidragit till att föra arbetet mot arbetslivskriminalitet framåt. För att samhällets insatser mot arbetslivskriminalitet ska fortsätta utvecklas positivt är det viktigt att detta arbete på olika sätt tas vidare, både inom Regeringskansliet och hos de samverkande myndigheterna.

Som ett led i att verka samlande och stödjande har delegationen också haft uppdraget att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och

[1] Komm2024/00075/A 2021:04-13.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning.

Redovisningen av detta uppdrag har varit framträdande i samtliga betänkanden. Här kan särskilt nämnas kapitel 2 i SOU 2023:8 som behandlar arbetet mot arbetslivskriminalitet i Sverige. Arbetet att samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt bör framåt kunna bli en del av uppdraget till de samverkande myndigheterna.

Ett nära relaterat uppdrag har varit att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige. Även detta uppdrag har redovisats återkommande i delegationens delbetänkanden och även i detta slutbetänkande. I SOU 2023:8 redogjorde delegationen för lärdomar från Danmark och Finland. I SOU 2024:14 beskrevs lärdomar från Belgien och det gränsöverskridande arbetet. Ytterligare exempel på framgångsrika arbetssätt beskrivs i detta slutbetänkande. Delegationen bedömer att arbetet med detta uppdrag har varit fruktbart. De fenomen som vi i Sverige kallar arbetslivskriminalitet finns på olika sätt i alla utvecklade länder. Sverige kommer även framåt att ha behov av att snabbt ta till sig lärdomar och effektiva lösningar från särskilt andra nordiska länder, men också övriga EU-länder. Arbetet på detta område bör därför fortsätta långsiktigt.

Uppdraget att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge, med särskilt fokus på arbetet med och insatserna inom den uppdaterade nationella strategin mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan inom ramen för de så kallade a-krimcentren, och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige redovisades i delegationens delbetänkande SOU 2022:36. Det finns fortsatt goda skäl för särskilt de samverkande myndigheterna att vara välinformerade om det norska arbetet. Norge har länge setts som föregångsland i arbetet mot arbetslivskriminalitet och har under åren sedan delegationen inrättades kontinuerligt fortsatt att förfina lagstiftning, organisation och arbetssätt.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Uppdraget att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet redovisades i delbetänkandet SOU 2024:14. Ansvaret för att säkerställa att myndighetssamverkan utvecklas i linje med uppställda mål ligger på regeringen. Delegationen bedömer att det finns ett behov av att regelbundet följa upp och analysera myndigheternas samverkan, som inte minst till följd av kraftiga resursförstärkningar kommer att fortsätta att utvecklas i snabb takt.

Särskilt om uppdragen i tilläggsdirektiv från 2024

I februari 2024 beslutade regeringen om ett antal nya uppdrag som redovisas i detta slutbetänkande, se *bilaga 5*.

Delegationen ska analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i vissa näringsgrenar. Delegationen ska också, utifrån ett avgränsat urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår. Dessutom ska delegationen föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.

Det framstår som uppenbart att detta arbete måste fortsätta långsiktigt. Det finns grogrund för arbetslivskriminalitet i så gott som samtliga personalintensiva näringsgrenar. Delegationen har endast haft möjlighet att analysera specifika upplägg i en dryg handfull av dessa. Även vårt urval av reglerade yrken har av resursskäl varit begränsat. När det gäller effektiva åtgärder kommer regeringen ha ett återkommande behov av nya beslutsunderlag. Det bör påpekas att delegationens utrymme av tids- och resursskäl har varit begränsat också när det gäller att föreslå effektiva åtgärder. De förslag som redovisas i detta betänkande är på inget sätt uttömmande. På vissa områden har delegationen endast kunnat göra inledande överväganden och peka på att det kan finnas behov av ytterligare utredningar som ges i uppdrag att ta fram fullt ut genomarbetade förslag.

Uppdraget att kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin och hur den organiserade brottsligheten tillskansar sig andra orättmätiga fördelar inom näringslivet, bör också ses som långsiktigt. Det finns ett starkt behov av att fortsätta öka kunskapen inom detta område. I sammanhanget bör det nämnas att regeringen har gett Brå i uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön, inklusive hur dessa aktörer genom bolagen tillskansar sig offentliga medel. Uppdraget ska redovisas senast den 16 oktober 2025.[2]

Uppdraget att lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet, har stora likheter med uppdraget att föreslå effektiva åtgärder. Argumenten för varför även detta arbete bör fortsätta långsiktigt är i princip desamma som för effektiva åtgärder.

Uppdraget att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter kan i viss mån anses avslutat i och med detta slutbetänkande. Men även på detta område finns behov av att regeringen löpande följer och utvärderar vilka samarbetsformer som är lämpligast. Samma resonemang kan tillämpas på uppdraget att identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.

Som framgår ovan finns det många delar av delegationens arbete som bör fortsätta långsiktigt. *Hur* arbetet bör bedrivas framåt redovisas nedan. Först behandlas delegationens bedömningar om hur regeringen bör bedriva arbetet mot arbetslivskriminalitet framåt. Därefter behandlas hur de statliga myndigheterna och sedan hur andra samhällsaktörer bör bedriva det arbetet. Om Sverige ska nå framgång i arbetet mot arbetslivskriminalitet kommer det att kräva ett långsiktigt engagemang och arbete av ett brett spektrum av samhällsaktörer.

[2] Regeringsbeslut Ju2024/00843.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

7.3 Hur regeringen bör bedriva arbetet framåt

7.3.1 Stärkt förmåga att utvärdera och analysera effekter av den breda kriminalpolitiken

Delegationens bedömning: Det finns behov av att stärka förmågan att utvärdera den samhällsekonomiska effektiviteten i kriminalpolitiken i bred bemärkelse. Regeringen bör överväga att utveckla Brås uppdrag i denna riktning.

Skälen för delegationens bedömning: Sverige lägger allt större resurser på kriminalpolitiken i bred bemärkelse. Exempelvis förväntas utgifterna inom rättsväsendet mellan 2023 och 2027 att öka från cirka 70 miljarder kronor till cirka 100 miljarder kronor.[3] Till detta kommer satsningar inom andra politikområden, exempelvis de ökade resurserna till det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det finns ett starkt behov av mer kunskap om vilka brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder som är samhällsekonomiskt mest effektiva mot bland annat arbetslivskriminalitet.

Från 2013 och framåt har stora satsningar gjorts på att förstärka Brås roll som rättsväsendets kunskapscentrum och myndighetens stöd och samordning i det brottsförebyggande arbetet.[4]

I instruktionen till myndigheten uttrycks det att Brå ska bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området samt till att främja brottsförebyggande arbete. Myndigheten ska också bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat genom att identifiera angelägna utvecklingsområden för rättsväsendet och för det brottsförebyggande arbetet, samt att baserat på kunskap framtagen av myndigheten och på annan nationell och internationell kunskap ge regeringen, rättsväsendets myndigheter och brottsförebyggande aktörer underlag för åtgärder och prioriteringar.[5]

Brås uppdrag skiljer sig från det som andra, mer renodlat utvärderande myndigheter har. Brås utvärderingsverksamhet är till stor del uppdragsstyrd. Brå har också en rådgivande och främjande roll

[3] Prop. 2024/25:1 utg.omr. 4 s. 6.
[4] Regeringsbeslut Ju2019/02929/KRIM.
[5] Förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och ansvarar även för delar av den officiella statistiken samt för att initiera forskning.

Enligt Analys- och utvärderingsutredningens betänkande *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU 2018:79) är Brås analyser och utvärderingar i hög grad inriktade på att ta fram kunskap som ska stödja andra myndigheters verksamhet. Myndigheten är mer ett centrum för uppföljnings-, forsknings- och utvecklingsverksamhet än en analys- och utvärderingsmyndighet med inriktning på att ta fram beslutsunderlag till regeringen. Brå har ett mer allmänt uppdrag att bidra till kunskapsutvecklingen inom rättsväsendet och det kriminalpolitiska området. Vidare har myndigheten till uppgift att bidra till att verksamheterna inom det kriminalpolitiska området bedrivs kunskapsbaserat, bland annat genom att ge metodstöd till myndigheter och andra aktörer. En genomgång av Brås rapporter visar att myndigheten i liten utsträckning tar fram underlag med regeringen som huvudsaklig mottagare och som regeringen kan använda som beslutsunderlag i sin styrning av Polismyndigheten eller andra myndigheter inom det kriminalpolitiska området.[6] För Brå anges inte uppgifterna att analysera och utvärdera effekter uttryckligen i instruktionen. Brå har inte heller uppgiften att analysera genomförandet, följa utvecklingen i förhållande till målen, bedriva omvärldsanalys, utveckla analys- och utvärderingsmetoder eller att sammanställa och tillgängliggöra forskningsöversikter.[7]

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters organisering (Fi 2023:08) fick i februari 2024 tilläggsdirektiv om att analysera hur de befintliga analys- och utvärderingsmyndigheterna kan organiseras i färre myndigheter som kan genomföra fristående analys och utvärdering på uppdrag av regeringen eller på eget initiativ och som dels tillsammans täcker in samtliga områden där det finns ett behov av fristående analys och utvärdering, dels har kapacitet att analysera och utvärdera större reformer. I tilläggsdirektiven konstateras att Analys- och utvärderingsutredningens kartläggning och analys i betänkandet *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU 2018:79) i huvudsak fortfarande är relevant samtidigt som det konstateras att utredningen vid utformningen av sina förslag inte i tillräcklig omfattning tagit hänsyn till de skilda förutsättningar

[6] SOU 2018:79, s. 164.
[7] SOU 2018:79, s. 178.

som finns inom olika utgiftsområden. Det konstateras i tilläggsdirektiven också ha skett en utveckling sedan utredningen överlämnade sitt betänkande och förslagen bedömdes inte i alla delar längre vara aktuella. Utredningen om en översyn av mindre myndigheters organisering ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2025.[8]

En intressant jämförelse är Myndigheten för totalförsvarsanalys, vars uppdrag är att följa upp utvecklingen av totalförsvaret i förhållande till det övergripande målet för totalförsvaret, liksom att analysera och utvärdera effektiviteten i genomförandet av den politiska inriktningen och kostnadseffektiviteten i statliga insatser inom totalförsvaret.[9]

Delegationen gör bedömningen att regeringen bör överväga att utveckla Brås uppdrag i syfte att stärka förmågan att utvärdera och analysera den samhällsekonomiska effektiviteten av de allt större resurser som läggs på att motverka brottslighet, däribland de kriminaliserade förfarandena inom arbetslivskriminaliteten.

7.3.2 Forskning och kunskapshöjande insatser

Delegationens bedömning: Behovet av kunskapshöjande insatser är fortsatt stort. Till viss del kan detta behov tillgodoses genom ett utvidgat och utvecklat uppdrag till myndigheterna i samverkan, men regeringen bör överväga ytterligare åtgärder.

Skälen för delegationens bedömning: Delegationen har haft ett kunskapshöjande uppdrag som bland annat har bestått i att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter. De fenomen och upplägg som samhället behöver motverka är dock inte på något sätt statiska. Även om delegationen har bidragit till att stärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige finns det alltjämt behov av fortsatt kunskapsinhämtning samt att snabbt kunna ta till sig lärdomar och effektiva lösningar från särskilt andra länder. Arbetet på detta område bör därför fortsätta långsiktigt. Till viss del kan det göras genom uppdrag till de samverkande myndigheterna. I delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion*,

[8] Dir. 2024:23.
[9] Förordningen (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14) har delegationen till exempel pekat på att ett förstärkt kansli hos den samordnande myndigheten skulle kunna bidra till att täcka detta behov.

Samtidigt kan det konstateras att i en jämförelse med våra grannländer framstår de resurser som läggs på forskning och kunskapshöjande åtgärder på detta område som mycket små. I vissa andra länder har arbetet med att skapa ytterligare kunskap om liknande problem pågått länge och det finns särskilda aktörer som fokuserar på forskning och analys av området. Ett konkret exempel är det arbete som genomförs av Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta nationerna (HEUNI). Institutet har tagit fram ett stort antal publikationer och vägledningar rörande bland annat arbetskraftsexploatering.[10] Delegationen har fått bilden att HEUNI har spelat en viktig roll i arbetet mot arbetskraftsexploatering i Finland.

Andra viktiga institutioner som har kunskapshöjande funktioner är Enheten för utredning av grå ekonomi inom den finska Skatteförvaltningen som producerar och sprider information om grå ekonomi och bekämpningen av den.[11] I Norge finns ett särskilt samarbetscenter mellan ett antal myndigheter (Politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV och Arbeidstilsynet) under namnet NTAES. Syftet med samarbetscentret är att underlätta nyttjandet av den samlade analys- och underrättelseinformation som dessa myndigheter besitter i arbetet mot ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. NTAES ska utarbeta ett kunskapsbaserat underlag för myndigheternas egna och myndighetsgemensamma prioriteringar. I Sverige finns inte någon direkt motsvarighet till någon av dessa institutioner.

I och med den forsknings- och innovationspolitiska propositionen 2020 inrättades ett nationellt forskningsprogram om brottslighet. I propositionen pekade regeringen bland annat på behovet av att öka kunskapen om kriminalitetens orsaker och att stärka förmågan att förebygga och bekämpa brott.[12] I den forsknings- och innovationspolitiska propositionen från 2024 förstärks resurserna till detta program ytterligare. Regeringen pekar bland annat på be-

[10] HEUNI:s verksamhet beskrivs mer utförligt i delegationens delbetänkande SOU 2023:8.
[11] Se närmare SOU 2023:8.
[12] Prop. 2020/21:60 s. 132.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

hovet av ökad kunskap om hur företag och andra juridiska personer används som brottsverktyg, liksom om bidragsbrott och oseriösa aktörers utnyttjande av olika delar av välfärdssystemen och kopplingen till organiserad brottslighet. Den höga förändringstakten på det kriminalpolitiska området innebär också att det finns ett behov av att de reformer som nu genomförs utvärderas.[13] Inom ramen för delegationen har det konstaterats att det kan vara värdefullt med riktade utlysningar mot just arbetslivskriminalitet då det fortsatt finns ett stort behov av kunskap inom området och då området har tydliga särdrag jämfört med annan brottslighet.[14]

I den promemoria där delegationen redovisar uppdraget att ge förslag på en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling görs bedömningen att ESV och Statskontoret har bäst förutsättningar, i termer av kompetens och tidigare erfarenheter, men att ESV sammantaget är den aktör som är bäst lämpad. Delegationen anser att metoden kommer att behöva utvecklas i nära samarbete med särskilt de samverkande myndigheterna, men kan även med fördel förankras med andra myndigheter, såsom Brå, och andra aktörer, såsom företrädare för parterna på arbetsmarknaden.

Av budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringen avser att slå samman ESV och Statskontoret genom att Statskontorets befintliga uppgifter överförs till och inordnas i ESV. Organisationsförändringen ska träda i kraft den 1 januari 2026.[15] Vidare beslutade regeringen den 5 december 2024 att ge Utbetalningsmyndigheten i uppdrag att förbereda ett inordnande av ESV:s uppgifter enligt förordningen (2021:633) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Inordnandet av uppgifterna ska vara genomfört den 1 januari 2026.[16] Som skäl för beslutet anger regeringen att kunskap och kompetens i dessa frågor bör samlas hos Utbetalningsmyndigheten, vars kärnuppdrag är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen.

I januari 2025 beslutade regeringen att Södertörns högskola får i uppdrag att utarbeta en metod för att följa upp effekterna av arbetslivskriminalitet i samhället över tid. Uppdraget ska genomföras i samarbete med de myndigheter som på regeringens uppdrag samverkar

[13] Prop. 2024/25:60 s. 117.
[14] Jämför även SOU 2024:14, s. 234 f.
[15] Prop. 2024/25:1 utg.omr 2 s. 66–67.
[16] Regeringsbeslut Fi2024/02407.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

i arbetet mot arbetslivskriminalitet, ett urval av kommuner och regioner, arbetsmarknadens parter samt andra relevanta aktörer.[17] I uppdraget ingår att ta fram och utveckla indikatorer och föreslå kompletterande kvalitativa mått, att vid behov inhämta nya nödvändiga data, att göra en första redovisning av arbetslivskriminalitetens utveckling över tid, samt att föreslå hur och av vem metoden ska förvaltas. En delredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 2 juni 2025 och en slutredovisning senast den 1 juni 2026. Till bakgrunden hör att Södertörns högskola sedan september 2024 driver initiativet Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB), som syftar till att stärka Sveriges förmåga att bekämpa den kriminella ekonomin, stärka kapaciteten att utreda ekonomisk brottslighet samt att främja tvärsektoriell samverkan mellan relevanta samhällsaktörer, se närmare i avsnitt 7.5.1. SMOB tycks alltså kunna bidra till att täcka en del av det fortsatta behovet av kunskapshöjande insatser.

Även om arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet delvis är överlappande fenomen är det dock viktigt att kunskapshöjande insatser fortsatt är inriktade också på just arbetslivskriminalitet, då det annars finns en risk för att vissa perspektiv skulle kunna gå förlorade. Arbetslivskriminalitet präglas av att verksamheten rubbar och åsidosätter de grundläggande villkoren på arbetsmarknaden. Att svensk arbetsmarknad fungerar på ett sätt som medför att ingen blir utnyttjad och att konkurrensen sker på sunda villkor är ett viktigt samhällsintresse, och fenomen som hotar detta intresse bör bekämpas med utgångspunkt i arbetsmarknadens villkor.

7.3.3 Inrätta en samordningsfunktion i Regeringskansliet

Delegationens bedömning: Delegationen bedömer att det i Regeringskansliet bör inrättas en särskild samordningsfunktion för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Samordningsfunktionen bör ta över det samlande och stödjande arbetet gentemot de samverkande myndigheterna.

[17] Regeringsbeslut A2024/00857.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Skälen för delegationens bedömning: Delegationen gjorde i SOU 2024:14 bedömningen att regeringens styrning av samverkan mot arbetslivskriminalitet bör förbättras i flera avseenden. Bland annat föreslog delegationen, för en tydligare och mer långsiktig styrning av arbetet mot arbetslivskriminalitet, att det ska skrivas in i de samverkande myndigheternas instruktioner att de ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. En sådan förändring trädde i kraft den 1 januari 2025. Delegationen bedömde vidare att styrningen av samverkan bör ske mer samordnat, i syfte att uppnå större tydlighet och effektivitet. En särskild samordningsfunktion, bedömde delegationen, bör inrättas i Regeringskansliet.[18] Delegationens bedömning kvarstår.

De myndigheter som ingår i samverkan hör till fyra olika departement: Arbetsmarknadsdepartementet (Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Jämställdhetsmyndigheten), Finansdepartementet (Skatteverket), Justitiedepartementet (Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten) och Socialdepartementet (Försäkringskassan). Arbetet mot arbetslivskriminalitet är, precis som arbetet med andra tvärsektoriella frågor, komplext och utmanande. Det är svårt och tidsödande för myndigheterna att hantera styrsignaler när Regeringskansliet inte är tillräckligt samordnat. Det är särskilt samordningen mellan de olika departementen som behöver utvecklas. Det handlar framför allt om att de styrsignaler som framkommer i instruktioner, regleringsbrev och beslut måste vara synkroniserade med de styrsignaler som förmedlas i myndighetsdialoger och vid informella kontakter.[19]

Som delegationen har redogjort för i SOU 2024:14 har regeringen hanterat frågan om tvärsektoriell styrning på olika sätt. Ibland har man inrättat en särskild samordningsfunktion (till exempel kansliet mot felaktiga utbetalningar vid Finansdepartementet) eller ett råd (till exempel Digitaliseringsrådet) som får ansvar för att samordna och följa upp arbetet med en tvärsektoriell fråga inom Regeringskansliet. I vissa fall har Regeringskansliet utsett en enhet vid ett departement (till exempel Jämställdhetsenheten) med ett särskilt uppdrag att samordna arbetet med en tvärsektoriell fråga. I flera fall har regeringen inrättat myndigheter som tilldelas ett sammanhållet

[18] SOU 2024:14, s. 252.
[19] SOU 2024:14, s. 252.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ansvar i förvaltningen i arbetet med en tvärsektoriell fråga (exempelvis Jämställdhetsmyndigheten för genomförandet av jämställdhetspolitiken och Myndigheten för digital förvaltning för förvaltningens digitalisering). Regeringen beslutade i december 2022 att tillsätta rådet mot organiserad brottslighet, i syfte att stärka och effektivisera det samlade arbetet mot den organiserade brottsligheten.

Delegationen analyserade i delbetänkandet SOU 2024:14 vilken typ av samordning som är bäst lämpad för samverkan mot arbetslivskriminalitet. Delegationen gör fortsatt bedömningen att en samordningsfunktion inom Regeringskansliet är att föredra. I delegationens expertgrupp har frågan om en särskild interdepartemental arbetsgrupp, eventuellt med tillhörande statssekreterargrupp, lyfts fram som ett alternativ. Delegationen har berört frågan i tidigare betänkanden och bedömer alltjämt att grupper av detta slag framför allt fyller en funktion i samband med kortsiktiga situationer där snabba beslutsvägar är nödvändiga. Samverkan mot arbetslivskriminalitet är inte av en sådan karaktär och delegationen bedömer att det i detta fall vore mer effektivt med ett särskilt kansli med ansvar för frågan inom Regeringskansliet. Samordningsfunktionen kan antingen vara placerad vid ett sakdepartement, företrädesvis Arbetsmarknadsdepartementet, eller vid Statsrådsberedningen.

Som delegationen redogjort för i SOU 2024:14 finns det hos bland andra myndigheterna i samverkan synpunkter på Regeringskansliets organisation kopplat till frågor om arbetskraftsexploatering, där man menar att en bakgrund till de bristande resultaten delvis kan bero på frågans organisation inom Regeringskansliet. Frågan kan sägas delas mellan olika enheter inom framför allt Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utrikesdepartementet. Inget departement eller enhet har ett övergripande ansvar för frågor om arbetskraftsexploatering vilket blir till nackdel för frågans framdrift. Även i förhållande till denna del av arbetslivskriminaliteten skulle enligt delegationens mening en särskild samordningsfunktion inom Regeringskansliet kunna spela en viktig roll.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

7.3.4 En annan myndighet bör vara rapportör för människohandel

Delegationens bedömning: Funktionen som rapportör för människohandel bör flyttas till en myndighet som inte arbetar operativt med frågorna.

Skälen för delegationens bedömning: Polismyndigheten är nationell rapportör för människohandel. Senast den 15 december varje år ska myndigheten till Regeringskansliet redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige. Myndigheten ska även lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.[20]

Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och EU:s så kallade människohandelsdirektiv ska det i varje land finnas en nationell rapportör för arbetet mot människohandel.[21] Europarådets oberoende övervakningsmekanism, GRETA, har återkommande kritiserat hur Sverige har valt att organisera rapportörsfunktionen, eftersom rapportören enligt konventionen ska vara oberoende från den operativa verksamheten.[22] EU:s människohandelsdirektiv innehåller däremot ingen uppmaning om att den nationella rapportören ska vara oberoende.

Regeringen har som svar på denna kritik framfört att den nuvarande ordningen fungerar väl och att den nationella rapportören agerar oberoende i sin roll. Att rapportören finns på Polismyndigheten säkerställer enligt regeringen ett bra informationsflöde, tillgång till sekretessbelagd information och underrättelser, samt tillgång till nyckelpersoner på myndigheter och organisationer. I sammanhanget har regeringen också fört fram argumentet att svenska myndigheter är operativt oberoende och inte kan motta instruktioner av politisk natur.[23]

Delegationen har i tidigare betänkanden beskrivit hur andra länder har valt att organisera rapportörsfunktionen. I Belgien upprätthålls

[20] 14 § förordningen (2022:178) med instruktion för Polismyndigheten.
[21] Artikel 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF och artikel 29 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.
[22] GRETA (2003), s. 10.
[23] GRETA (2019), s. 17.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

denna funktion av Myria, en offentlig institution som är fristående från både det operativa och det politiska arbetet mot människohandel.[24] I rollen som oberoende nationell rapportör gör Myria bland annat bedömningar av hur människohandeln utvecklas, utvärderar resultaten av åtgärder på området och samlar in statistik i samarbete med myndigheter och organisationer i civilsamhället.

I Finland är Diskrimineringsombudsmannen oberoende rapportör för arbetet mot människohandel. Rapportören följer bland annat upp hur internationella förpliktelser avseende människohandel uppfylls och hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är. Rapportören har vart fjärde år möjlighet att rapportera direkt till Finlands riksdag och lägga fram rekommendationer.[25]

Delegationen gör bedömningen att rapportörsfunktionerna i Belgien och Finland har bidragit till att dessa länder har ett relativt framgångsrikt arbete mot människohandel. Det finns anledning för Sverige att lära av detta. Delegationen gör också bedömningen att rapportörsfunktionen bör föras över till en myndighet som inte arbetar operativt med människohandelsfrågor. Regeringen anser i andra sammanhang att det är lämpligt att analys och utvärdering av en myndighets arbete inte görs av samma myndighet. De skäl som har legat bakom regeringens bedömning bör vara giltiga även här.

Delegationen har inte haft möjlighet att göra en fullständig genomlysning av vilka myndigheter som skulle kunna vara lämpliga att inneha rapportörsfunktionen i det fall regeringen beslutar att flytta den. Institutet för mänskliga rättigheter framstår dock som ett tänkbart alternativ.

7.3.5 Myndigheter och andra aktörer som kan bidra mer till att bekämpa arbetslivskriminalitet

Delegationens bedömning: De senaste åren har det skett stora förändringar för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet. Det finns alltjämt ett behov hos de samverkande myndigheterna att fokusera på att etablera välfungerande samverkansformer mellan de myndigheter som ingår i samverkan. Det talar emot att låta fler myndigheter få i uppdrag att ingå i samverkan mot

[24] SOU 2024:14, s. 396 f.
[25] SOU 2023:8, s. 269 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

arbetslivskriminalitet. Dock finns det starka skäl att i hög grad involvera Transportstyrelsen.

Upphandlingsmyndigheten har potential att ge mer stöd till upphandlande organisationer. Även länsstyrelserna borde kunna bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet utifrån bland annat uppdraget att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för delegationens bedömning

Fler myndigheter har möjlighet att på olika sätt bidra i arbetet

I SOU 2024:14 gjorde delegationen en analys av myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet, och bedömde att de myndigheter som i dag ingår i samverkan fortsatt bör göra det. Delegationen beskrev också hur vissa av de samverkande myndigheterna har en potential att bidra mer i samverkan, däribland Migrationsverket, jämfört med i dag.[26] Delegationen beskrev också hur vissa myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, på senare tid har kommit att avsätta allt mer resurser för regeringsuppdraget. Som framgår av avsnitt 6.11.4 har dock Arbetsförmedlingen efterlyst flera författningsändringar, bland annat om kontrollbesök och oanmälda kontrollbesök.[27]

Delegationen bedömde vidare att fler myndigheter har möjlighet att på olika sätt bidra i arbetet mot arbetslivskriminalitet. De myndigheter som nämndes var Bolagsverket, Boverket, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Transportstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten. Delegationen förordade dock att de samverkande myndigheterna själva bör fatta beslut om samarbete med myndigheter som inte ingår i den av regeringen beslutade samverkan.

Delegationen gör i princip fortsatt samma bedömning. De i samverkan ingående myndigheterna har behov av att konsolidera arbetet

[26] I sammanhanget kan nämnas att i Migrationsverket (2024) framgår att linjeorganisationen inom verket saknar en författningsreglerad rätt att delta i arbetsplatsinspektioner. I yttrandet framför Migrationsverket även att uppdraget att genomföra efterkontroller av arbetstillstånd hade underlättats om Migrationsverket vid kontrollbesök på arbetsplatsen haft möjlighet att kontrollera aktuell och historisk personalliggare, lönelistor m.m.

[27] Dessa frågor ingår i det uppdrag som Utredningen (A 2023:01) om förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har att överväga. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 13 juni 2025.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

med det nuvarande regeringsuppdraget, som handlar om att fortsätta att brett bedriva och utveckla arbetet mot arbetslivskriminalitet och arbetet vid de regionala centren mot arbetslivskriminalitet (AKC), utifrån respektive myndighets kompetensområde. Regeringsuppdraget anger också att myndigheterna vid behov ska samarbeta med andra berörda aktörer som till exempel myndigheter, arbetsmarknadens parter och kommuner för att än mer effektivt bekämpa arbetslivskriminalitet.[28]

Företrädare för transportbranschen har lyft behovet av att Transportstyrelsen får en tydligare roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Transportstyrelsen omfattas inte av de förbättrade möjligheter till informationsutbyte som har uppstått till följd av lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA-lagen). I förhållande till samverkan med Transportstyrelsen har därför en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter, så som har föreslagits i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* (SOU 2024:63), stor potential att underlätta arbetet.[29]

Delegationen vill även särskilt lyfta fram att Upphandlingsmyndigheten har potential att bidra ytterligare i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Upphandlingsmyndigheten upplever att upphandlande organisationer vill ha mer stöd kring hur man ska motverka arbetslivskriminalitet. Det är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att förstärkt stöd från myndigheten – utarbetat i samverkan med andra aktörer – skulle göra skillnad. Delegationen delar bedömningen. Upphandlingsmyndigheten har äskat medel för detta i budgetunderlaget för 2025–2027.[30]

Delegationen vill även lyfta fram att länsstyrelserna har flera uppdrag som är relevanta i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Varje länsstyrelse har bland annat i uppdrag att stödja den regionala samordningen av det brottsförebyggande arbetet. Länsstyrelserna har också viktiga tillsynsuppgifter som borde kunna vara relevanta i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Det kan även nämnas att i varje

[28] Regeringsbeslut A2024/01109.
[29] Se kapitel 6.8.
[30] Upphandlingsmyndigheten (2024a), s. 31.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

länsstyrelse ska det finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bland annat människohandel och att de delfinansierar regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel.[31] Länsstyrelserna borde kunna bidra mer till arbetet mot arbetslivskriminalitet utifrån särskilt dessa uppdrag.

7.4 Hur de samverkande myndigheterna bör bedriva arbetet framåt

7.4.1 Inledning

Delegationen har utförligt behandlat myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet och vilka utvecklingsområden som finns i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14). Som delegationen har lyft fram i kapitel 6 krävs för att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska vara effektivt en tydlig och långsiktig styrning från inte bara regeringen utan också från de samverkande myndigheternas ledningar och att de verktyg som finns faktiskt används. Informationsutbyte, kontroller, uppföljning och metodutveckling är avgörande komponenter i ett framgångsrikt arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationen konstaterade i SOU 2024:14 att vissa uppdrag till myndigheterna inte hade utförts, och det finns enligt delegationens mening skäl att återigen lyfta dessa utvecklingsområden särskilt.

7.4.2 Behovet av informationsinsatser behöver tillgodoses

Delegationens bedömning: Behovet av informationsinsatser riktade till utsatta arbetstagare är fortsatt stort.

Skälen för delegationens bedömning: I SOU 2024:14 gjorde delegationen bedömningen att de samverkande myndigheternas uppdrag med informationsinsatser i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns

[31] Se 2 § förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor. Se även SOU 2024:14, s. 178 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

inte hade fullgjorts. Delegationen bedömde också att det fortsatt fanns ett stort behov av att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.

I september 2024 genomförde de samverkande myndigheterna en riktad informationskampanj till personer som riskerar att utnyttjas, eller har blivit utnyttjade på arbetsmarknaden. Kampanjens syfte var att sprida information om de rättigheter som finns för de som arbetar i Sverige. Kampanjen består av annonser som är på engelska, polska, rumänska och ukrainska och som syntes på Facebook och Youtube mellan den 9 och 22 september 2024.[32] Den riktade informationskampanjen var värdefull, men naturligtvis inte tillräcklig.

Behovet av ytterligare målgruppsanpassade informationsåtgärder för att nå ut med information om rättigheter och skyldigheter samt information om stödmöjligheter till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet är alltjämt stort och ytterligare insatser behöver prioriteras. Det är sannolikt att dessa behov kommer att finnas under överskådlig tid.

7.4.3 Arbetet mot arbetskraftsexploatering måste prioriteras

Delegationens bedömning: Myndigheternas samarbete behöver fortsatt utvecklas för att slå hårdare mot arbetskraftsexploatering.

Skälen för delegationens bedömning: I SOU 2024:14 gjorde delegationen ett flertal bedömningar av myndigheternas arbete mot människohandel och människoexploatering. Myndigheterna bedömdes inte ha kommit tillräckligt långt i att utveckla sina arbetssätt för att motverka och förebygga sådan arbetslivskriminalitet som innebär att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering. Delegationen vidhåller dessa bedömningar.

Jämställdhetsmyndigheten gör utifrån en analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas bland annat rekommendationen att Polismyndigheten behöver säkerställa att specialistkunskap finns i hela landet för att

[32] https://skatteverket.se/omoss/pressochmedia/nyheter/2024/nyheter/informationskampanjtillutsattaarbetstagare.5.1b39a64a1919eabb4886f3.html/. Hämtad 2025-01-25.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

framgångsrikt kunna genomföra utredningar.[33] I sammanhanget bör också nämnas att flera av myndigheterna i samverkan har påtalat ett behov av ökad kompetens inom detta område. Här fyller Jämställdhetsmyndigheten, som upprätthåller funktionen som nationell samordnare för arbetet mot människohandel för alla ändamål, en viktig roll.

I sammanhanget kan också nämnas att delegationen i ett delbetänkande har lämnat ett antal förslag riktade till regeringen, till exempel att det ska framgå av Arbetsmiljöverkets och Skatteverkets instruktioner att myndigheterna ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.[34] Denna bedömning kvarstår alltjämt.

7.4.4 Återkommande rapport kan få nyckelroll

Delegationens bedömning: En del i det fortsatta arbetet med det kunskapshöjande uppdrag som delegationen har haft bör bestå i att de samverkande myndigheterna lämnar en återkommande rapport, i vilken det redogörs för dels vilka förändringar som har observerats när det gäller fenomen, upplägg och branscher, dels vilka eventuella internationella erfarenheter som myndigheterna har tagit del av. I en sådan rapport bör myndigheterna även redogöra för eventuella ytterligare behov av åtgärder som de har identifierat. Rapporten bör tas fram av den samordnande myndigheten i samråd med övriga myndigheter i samverkan och efter dialog med bland andra arbetsmarknadens parter.

Skälen för delegationens bedömning: I september 2024 beslutade regeringen om en förlängning och ändring av myndighetsuppdraget om samverkan mot arbetslivskriminalitet.[35] Uppdraget ska årligen och senast den 31 mars 2025, 2026 och 2027 redovisas av Arbetsmiljöverket till Regeringskansliet. Redovisningen ska tas fram tillsammans med övriga myndigheter som omfattas av uppdraget. Redovisningen ska avse resultatet av den verksamhet som har bedrivits i det myndighetsgemensamma arbetet under föregående år. En

[33] Jämställdhetsmyndigheten (2024a), s. 13.
[34] SOU 2024:14, s. 189 f.
[35] Regeringsbeslut A2024/01109.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

dialog ska föras med Regeringskansliet om formen för redovisningen.

Delegationen bedömer dock att det i tillägg till den årliga redovisningen av samverkan finns behov av att myndigheterna återkommande, exempelvis vartannat eller vart tredje år, lämnar en fylligare rapport som mer ingående beskriver förändringar vad gäller fenomen, upplägg, branscher, liksom internationella erfarenheter. I rapporten bör myndigheterna även redogöra för ytterligare behov av åtgärder som de har identifierat. Det är av stor betydelse att regeringen löpande har ett bra beslutsunderlag om vilka ytterligare åtgärder, exempelvis i form av ny lagstiftning, som behövs för att de mål som regeringen har på området ska kunna uppnås.

På vissa områden har regeringen beslutat om en särskild ordning för hur detta ska gå till. Ekonomistyrningsverket ska senast den 15 september varje år föreslå vilka åtgärder som bör vidtas i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.[36] I sammanhanget kan också nämnas att när det gäller penningtvätt publiceras regelbundet nationella riskbedömningar som illustrerar Sveriges utmaningar på området.

En sådan återkommande rapport som delegationen här förordar skulle dels bidra till att fortsätta arbetet med det kunskapshöjande uppdrag delegationen har haft, dels utgöra en viktig källa till ytterligare åtgärder från regeringens sida. Rapporten bör förslagsvis tas fram av den samordnande myndigheten i samråd med övriga myndigheter i samverkan och efter dialog med arbetsmarknadens parter, kommuner, regioner och andra aktörer med stora kunskaper på området. Uppgiften skulle med fördel kunna anges i den samordnande myndighetens instruktion.

[36] 12 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

7.5 Hur andra samhällsaktörer bör bedriva arbetet framåt

7.5.1 Fortsätt utveckla samarbetet mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter

Delegationens bedömning: Arbetsmarknadens parter har en viktig roll när det gäller att motverka och förebygga arbetslivskriminalitet. Det finns goda förutsättningar för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter. Det samråd som i dag sker inom vissa branscher har stor potential men även flera utvecklingsområden.

Det är viktigt att de samverkande myndigheterna fortsätter att utvidga samrådet till åtminstone de branscher som analyseras i detta betänkande.

Skälen för delegationens bedömning

Bakgrund

I delegationens tilläggsdirektiv, *bilaga 5*, anges att genom den svenska arbetsmarknadsmodellen har arbetsmarknadens parter nyckelroller i arbetet för sunda förhållanden på arbetsmarknaden som ger seriösa företag möjligheter att konkurrera på rättvisa villkor och som bidrar till att bekämpa utvecklingen av arbetslivskriminalitet. Regeringen konstaterar i tilläggsdirektiven också att detta arbete behöver kunna gå hand i hand med det myndighetsgemensamma arbetet för att motverka denna form av kriminalitet.

I delegationens ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, anges att arbetsmarknadens parter bland annat genom sin branschkunskap har en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Dessutom kan även exempelvis företag och branschorganisationer agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet. Delegationen har i uppdrag att analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet träffade under hösten 2021 en överenskommelse om samverkan med

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Svenskt Näringsliv och LO. Centralt beslutades att inrätta en nationell strategisk grupp bestående av representanter från båda organisationerna och deltagande myndigheter. Myndigheterna, LO och Svenskt Näringsliv valde ut byggbranschen som pilotbransch för samverkan på branschnivå. Arbetet utvidgades sedan till städbranschen genom att det inrättades ett partssamråd i vilket berörda partsorganisationer och myndigheter deltar. Ett arbete pågår med att etablera samverkan på regional nivå och att bredda det till fler branscher, såsom transportbranschen.

Som delegationen konstaterar i delbetänkandet *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete* (SOU 2024:14) har samrådet skapat förutsättningar för bättre kontaktytor mellan myndigheterna och parterna och samrådet inom såväl byggbranschen som städbranschen förefaller ha varit uppskattat av såväl myndigheter som partsorganisationer. Som delegationen tidigare har uppgett finns en önskan från även andra centralorganisationer, såsom TCO, att involveras mer i arbetet.

Som delegationen har behandlat närmare i SOU 2024:14 finns ett särskilt statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja arbetet mot arbetslivskriminalitet. Syftet med statsbidraget är att främja att arbetsmarknadens parter deltar i att utveckla metoder för myndighetsgemensamma kontroller för att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet. Delegationen bedömde att Arbetsmiljöverket bör verka för ett ökat nyttjande av de medel som avsatts för statsbidraget och dessutom att regeringen bör överväga att göra det möjligt att lämna statsbidrag för längre än ett år i taget samt att bredda ändamålet för vilket statsbidraget får användas.[37]

Förhållandena skiljer sig åt mellan olika branscher

Förutsättningarna för en utökad samverkan mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter har på många sätt förbättrats under senare år. Som delegationen har redogjort för i SOU 2023:8 har arbetet mot arbetslivskriminalitet nått längre i vissa branscher. Inom vissa branscher, där kanske bygg, städ och

[37] SOU 2024:14, s. 219.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

transport kan nämnas, tycks finnas en växande samsyn om problembilden men också när det gäller lämpliga åtgärder.

Byggbranschen har av olika aktörer pekats ut som den bransch som har högst risk för arbetslivskriminalitet. Samtidigt är det en av de branscher som har kommit längst när det gäller initiativ för att motverka arbetslivskriminalitet. I byggbranschen föreligger i allt högre grad en gemensam problembild och samsyn gällande vilka typer av åtgärder som kan behöva vidtas, inte minst bland parterna på arbetsmarknaden. Ett exempel på detta är Byggmarknadskommissionen som tillsattes 2020 av branschorganisationer, arbetstagarorganisationer, företag med flera inom byggbranschen. Kommissionen hade i uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder för att komma till rätta med olagliga och på andra sätt ohederliga upplägg som syftar till att skaffa sig konkurrensfördelar genom att utnyttja arbetstagare och lura det allmänna.

Som delegationen har redogjort för i kapitel 4 kan det även särskilt beträffande transport- och städbranschen sägas finnas en relativt stor samsyn när det gäller problembilden i respektive bransch och i viss mån även behovet av åtgärder. Från städbranschen kan till exempel nämnas att det, utöver den samverkan som sker mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter, pågår ett antal partsgemensamma projekt i syfte att motverka olika former av arbetslivskriminalitet. Enligt den bild som delegationen har fått förefaller samarbetsklimatet för att agera mot dessa fenomen vara gott.

Inom jord- och skogsbruk förefaller dock situationen vara en annan, där GS-facket och Gröna arbetsgivare på väsentliga punkter har olika bild av såväl förekomsten av arbetslivskriminalitet inom branschen som behovet av åtgärder.

Delegationen gjorde i SOU 2024:14 bedömningen att den typ av samråd som i dag sker inom bygg- och städbranscherna bör fördjupas och utvidgas till fler branscher. Den bedömningen kvarstår. Utöver byggbranschen och städbranschen finns det flera branscher som har identifierats som särskilda riskbranscher när det gäller arbetslivskriminalitet. Samrådet bör ske antingen på central eller regional nivå, beroende på hur organisationsstrukturerna ser ut och vad som bedöms vara lämpligast för just de aktuella branscherna.

I sammanhanget bör nämnas att företrädare för arbetsmarknadens parter har uppgett att de upplever att det centrala samrådet mellan myndigheterna å ena sidan och Svenskt Näringsliv och LO å andra

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

sidan till viss del har fått stå tillbaka för samråd på branschnivå eller regional nivå och att det vore värdefullt med ett mer frekvent samråd på central nivå.

Föremålet för samrådet kan utvecklas

Delegationen gjorde i SOU 2024:14 bedömningen att samrådet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter bör utvecklas i fråga om informationsinsatser. Den bedömningen kvarstår. En svår men viktig fråga handlar om ansvarsfördelningen i samhället när det gäller kontroller av arbetsförhållanden. Också på detta område såg delegationen behov av ett utvecklat samråd mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter.

Ett kännetecknande drag för den svenska arbetsmarknadsmodellen är att den statliga inblandningen i frågor som rör villkoren på arbetsmarknaden är begränsad. Arbetsmarknadens parter har i stor utsträckning möjlighet att genom kollektivavtal göra avsteg från flera av de grundläggande lagbestämmelser som finns på arbetsrättens område. Någon lag om minimilön finns inte utan lönebildningen är en fråga som arbetsmarknadens parter ansvarar för genom reglering i kollektivavtal. Något system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal finns inte i Sverige, till skillnad från till exempel Norge. Civilrättsligt bindande kollektivavtal är i praktiken det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra enskilda arbetstagare det skydd som de i många andra länder får genom lagstiftning.

Arbetslivskriminalitet kan omfatta överträdelser av såväl lagar som avtal och alltså områden där både myndigheter och arbetsmarknadens parter ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av regelverket. Som delegationen har redogjort för i SOU 2024:14 finns det en osäkerhet hos flera myndigheter i fråga om vilket uppdrag och vilka befogenheter myndigheterna har när det kommer till människoexploatering och angränsande brottslighet. Osäkerheten gäller inte bara inom och mellan myndigheterna utan även i relation till arbetsmarknadens parter. Den bild som delegationen har fått är att det inom flera myndigheter finns en uppfattning om att de inte har möjlighet (särskilt inte när det finns kollektivavtal) att undersöka exempelvis löner och arbetstid ens när det finns anledning att anta att ett brott, exempelvis människoexploatering, kan ha begåtts.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Detta av respekt för arbetsmarknadens parters autonomi i fråga om att tolka innehållet i och kontrollera efterlevnaden av de avtal som reglerar bland annat lön och arbetstid. Det kan därför vara så att myndigheterna avstår från att undersöka en situation närmare, trots indikationer om att arbete sker under sådana villkor att det skulle kunna vara fråga om brott, eller att misstankarna aldrig väcks eftersom arbetsförhållandena inte undersöks tillräckligt.

Samtidigt finns det en uppfattning bland arbetsmarknadens parter om att myndigheterna i viktiga avseenden bör gå längre i sin kontrollverksamhet när det kommer till att beivra brottslighet, eftersom detta inte hör till parternas ansvarsområde. Det kan exempelvis handla om att myndigheterna vid arbetsplatsinspektioner i större utsträckning kan undersöka arbetsvillkor, såsom lön, när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Delegationen gör alltjämt bedömningen att det finns utrymme för ett utvecklat samråd i frågor om vilket ansvar som myndigheterna och parterna har. Bedömningen ska inte på något sätt tolkas som att delegationen anser att det finns behov av en förskjutning av ansvarsfördelningen när det gäller kontrollen av arbetsförhållanden. Tvärtom är det ett led i att utveckla och tydliggöra den svenska arbetsmarknadsmodellen, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids. Ett utvecklat samråd skulle fylla en klargörande funktion i syfte att förebygga att aktörer inte undgår kontroll och sanktioner av en obefogad rädsla från myndigheterna att inkräkta på arbetsmarknadens parters område.

Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB) är ett partnerskap mellan en bred grupp samhällsaktörer i syfte att stärka Sveriges samlade förmåga att bekämpa den organiserade brottsligheten.[38] I SMOB ingår Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, LO, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Stockholms Handelskammare, Svenskt Näringsliv, Södertörns högskola, TCO och Tullverket. SMOB finansieras av Europeiska socialfonden (ESF) samt genom medfinansiering från myndigheter och organisationer som ingår i partnerskapet. Initiativet drivs av Institutionen för polisiärt arbete vid Södertörns högskola. Delegationen gör bedömningen att inrättandet av SMOB är en stark indikation på att det i Sverige i grunden finns goda förut-

[38] https://www.sh.se/institutioner--amnen/institutionen-for-polisiart-arbete/smob/. Hämtad 2024-10-15.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

sättningar att etablera samverkan mellan viktiga aktörer när det gäller att motverka samhällsproblem såsom arbetslivskriminalitet.

Inom ramen för delegationen och dess expert- och referensgrupper har behovet av ytterligare samrådsformer diskuterats. En idé har varit ett särskilt branschråd mot arbetslivskriminalitet som leds av ansvarigt statsråd och inkluderar företrädare för de branscher som särskilt påverkas av arbetslivskriminalitet. Liknande initiativ finns i form av Norges arbete mot arbetslivskriminalitet och har beskrivits i SOU 2022:36. Delegationens intryck är dock att arbetsmarknadens parter i dagsläget finner det allra mest prioriterat att fokusera på det samråd som sker med myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet.

I sammanhanget bör också nämnas att delegationen har varit en viktig plattform för diskussion med och mellan företrädare för arbetsmarknadens parter. Bland såväl delegationens ledamöter som företrädare för centralorganisationerna på arbetsmarknaden och företrädare för branschorganisationerna har man pekat på de goda erfarenheter som finns av kommittéväsendet när det gäller att skapa en plattform för dialog med arbetsmarknadens parter. Det har lyfts fram att det i många fall inte är helt enkelt att skapa en liknande plattform inom ramen för departementen eller hos myndigheterna.

7.5.2 Involvera kommuner och regioner

Delegationens bedömning: Kommuner och regioner är nyckelaktörer i arbetet mot arbetslivskriminalitet, men samverkan med de statliga myndigheterna har ännu inte hittat fullt ut fungerande former.

Skälen för delegationens bedömning

Bakgrund

Sverige har 290 kommuner och 21 regioner. Det finns starka skäl att tro att samtliga av dessa på olika sätt berörs av arbetslivskriminalitet. Kommuner och regioner spelar en viktig roll i arbetet mot arbetslivskriminalitet särskilt i rollerna som regelgivare, tillsynsmyndigheter och som upphandlande organisationer.

Samverkan mellan särskilt kommuner och myndigheter

I delbetänkandet SOU 2024:14 gjorde delegationen bedömningen att samverkan mellan särskilt kommuner och myndigheter i syfte att motverka arbetslivskriminalitet bör ske i större utsträckning. Myndigheterna bör, utifrån de regionala förutsättningarna och behoven, initiera kontakter med relevanta kommuner i syfte att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

I sitt yttrande över SOU 2024:14 anförde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att staten behöver ta ansvar för att kommuner regelmässigt ges möjlighet att involveras i samverkan med statliga myndigheter i alla avseenden som handlar om arbete i lokal kontext. Det rör till exempel samverkan mot organiserad brottslighet eller regionala center mot arbetslivskriminalitet. SKR anser att för att kunna fullgöra det uppföljnings- och kontrollansvar som kommuner och regioner har, bör de få samma information som statliga myndigheter. SKR anser också att statliga myndigheter ska kontakta de kommuner som berörs i ärenden som de regionala centren mot arbetslivskriminalitet hanterar. SKR ställer sig positiva till den tipsfunktion som föreslås i SOU 2024:14 men hade önskat att utredningen fört ett resonemang kring hur uppgifter ska delas från den föreslagna tipsfunktionen till kommunerna.[39]

Delegationen har fått bilden att de regionala centren försöker involvera kommunerna vid olika insatser. Intresset och förmågan från kommunerna att engagera sig i myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet varierar stort. Särskilt vissa små kommuner tycks ha svårt att prioritera dialog och samverkan med de regionala centren. Möjligheten att genom informationsutbyte samverka med kommuner och regioner begränsas av att kommunerna inte omfattas av LUFFA-lagen. Förutsättningarna för denna typ av samverkan skulle dock förbättras väsentligt om förslagen i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* (SOU 2024:63) om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse införs.[40]

I regeringens ändring av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan sägs att det är av vikt att myndigheterna vid behov samarbetar med

[39] Sveriges Kommuner och Regioner (2024).
[40] I sammanhanget bör dock nämnas att sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde, se SOU 2024:63, s. 20.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

andra berörda aktörer som till exempel myndigheter, arbetsmarknadens parter och kommuner för att än mer effektivt bekämpa arbetslivskriminalitet. Hur samverkan med kommunerna ska gå till utvecklas inte.[41]

Att hitta lämpliga former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner är erkänt svårt. I en studie av välfärdsbrottslighet pekar Brå på att det finns få exempel på framgångsrik samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och regioner. Det tyder, enligt Brå, på att myndigheterna inte har hittat sin roll i förhållande till kommuner och regioner.[42] De senaste åren har de statliga myndigheternas samverkan mot ekonomisk och organiserad brottslighet utvecklats, och resulterat i både utvecklade arbetssätt och gemensamma problembilder. Men på grund av att statliga myndigheter respektive kommuner och regioner verkar i så separata sfärer, är det svårt för de senare att fullt ut dra nytta av denna utveckling.[43]

Delegationen gör bedömningen att förhållandena är liknande när det gäller arbetslivskriminalitet.

[41] Regeringsbeslut A2024/01109.
[42] Brå (2022), s. 135.
[43] Brå (2022), s. 136.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Delegationens förslag: Den föreslagna nya lagen, den föreslagna nya förordningen om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige samt de föreslagna ändringarna i

- lagen om utstationering av arbetstagare,
- utlänningslagen,
- lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
- förordningen med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen, samt
- förordningen om utstationering av arbetstagare

ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Ändringarna i

- fastighetsmäklarförordningen, och
- förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete

ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Den nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag samt ändringarna i

- förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och

– förordningen med instruktion för Bolagsverket

ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Delegationens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för delegationens förslag och bedömning: Det är angeläget att delegationens författningsförslag träder i kraft så snart som möjligt.

Delegationen bedömer att den föreslagna nya lagen, den föreslagna nya förordningen om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige samt de föreslagna ändringarna i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, utlänningslagen (2005:716), lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen samt förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare bör kunna träda i kraft den 1 juli 2026.

När det särskilt gäller den föreslagna nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kan följande nämnas. En sådan funktion för samordnad vidareförmedling kan behöva samordnas med en sådan funktion för samordnad registerkontroll i samband med offentlig upphandling som har föreslagits i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43). Det finns skäl att samordna också ikraftträdandet av förordningen om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag med ikraftträdandet av den förordning som föreslås i SOU 2023:43. Enligt förslaget i det betänkandet ska den förordningen träda i kraft den 1 oktober 2025. Av regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket framgår dock att utvecklingen av systemet för en samordnad registerkontroll för upphandlade myndigheter och enheter ska ske under 2025–2027 och att systemet ska kunna tas i drift 2028. Bolagsverket ska årligen fram till och med 2027 i en särskild rapport till Regeringskansliet redovisa hur arbetet fortskrider.[1] Eftersom ikraftträdandet av den

[1] Regeringsbeslut KN2024/00578, KN2024/02544 (delvis) och KN2024/02560.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

av delegationen föreslagna förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag bör samordnas med det systemet bör förordningen träda i kraft vid den dag regeringen bestämmer. Detsamma gäller ändringarna i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket, som har samband med den föreslagna nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag.

Ändringarna i förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete och fastighetsmäklarförordningen (2021:518) bedöms kunna träda i kraft tidigare än övriga förslag, nämligen den 1 januari 2026.

Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

9 Konsekvenser

9.1 Inledning

I betänkandet gör delegationen ett flertal bedömningar i olika avseenden och lägger fram författningsförslag på ett antal områden. Förslagen handlar sammanfattningsvis om effektiv tillsyn och träffsäkra verktyg mot arbetslivskriminalitet, en förbättrad stöd- och skyddsprocess till stöd för utsatta samt privata aktörers kontroll av företag.

I detta kapitel redogör delegationen för konsekvenserna av förslagen, det vill säga vilka som berörs av förslagen och på vilket sätt de berörs. Bestämmelser om hur konsekvensutredningar ska vara utformade finns i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.[1]

I delegationens ursprungliga direktiv, *bilaga 1*, anges att för de förslag som lämnas ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur lämnade förslag kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs, särskilt när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling. I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska det särskilt redogöras för hur hänsyn tagits

[1] Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes genom förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar som trädde i kraft den 6 maj 2024. Enligt övergångsbestämmelserna ska dock den senare inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet.

till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten.

9.2 Delegationens förslag

9.2.1 Förslaget till ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd

Problembeskrivning

I olika sammanhang har det lyfts fram att arbetsgivare som har utlänningar anställda systematiskt tillämpar sämre anställningsvillkor än de som har varit en förutsättning för rätten till arbetstillstånd, se avsnitt 6.5.2 och 6.6.2. Sådana upplägg riskerar att skada det allmänna genom att systemet med arbetstillstånd kringgås. Uppläggen kan också innebära skada för utlänningar som arbetar med arbetstillstånd, eftersom de inte får den lön och andra anställningsvillkor som har varit en förutsättning för att få arbeta i Sverige. Det kan i förlängningen leda till att utlänningen förlorar sitt arbetstillstånd eller till att en ansökan om förlängt arbetstillstånd avslås.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det ska införas en ny lag, med en presumtion att lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i en anställning som huvudregel motsvarar vad som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd, se avsnitt 6.5.4–6.5.8.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att avtal med andra villkor om lön, andra ersättningar och sysselsättningsgrad än de villkor som vid varje given tidpunkt ligger till grund för en utlännings arbetstillstånd inte ska få något genomslag i lönetvister. På så sätt förväntas arbetsgivares incitament att använda sig av så kallade skuggkontrakt för att kringgå de krav som gäller för ett arbetstillstånd att minska, samtidigt som

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

skyddet för utlänningar som arbetar med arbetstillstånd i Sverige stärks.

Alternativ till förslaget

Genomförs inte förslagen kommer utlänningar inte att ha någon bättre rätt än i dag när det gäller att i en tvist med arbetsgivaren åberopa villkor om lön, annan ersättning och sysselsättningsgrad enligt det anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket och som har legat till grund för rätten till arbetstillstånd.

Delegationen diskuterar i betänkandet olika tänkbara lösningar på problemen i denna del med utgångspunkt i förslag från tidigare utredningar på området och tankar som har förts fram från representanter i delegationens referensgrupp, se avsnitt 6.5.3 och 6.5.4.

9.2.2 Förslaget om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen

Problembeskrivning

Problematiken i denna del är i huvudsak densamma som den som ligger bakom de förslag som behandlas i avsnitt 9.2.1, se närmare särskilt avsnitt 6.6.2. Om ett arbetstillstånd återkallas eller inte förlängs på grund av brister i de anställningsvillkor som tillämpas kan utlänningen tvingas lämna landet men någon möjlighet för det allmänna att påföra en sanktion mot arbetsgivaren finns inte i dag. Det innebär att det kan framstå som relativt riskfritt för oseriösa aktörer att kringgå kraven i utlänningslagen (2005:716), genom att ha som upplägg att anställa utländska arbetstagare och tillämpa villkor som understiger de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att den som på en utlänning med arbetstillstånd har tillämpat sämre villkor än de som har varit en förutsättning för tillståndet ska kunna påföras en sanktionsavgift till staten, om bristerna i tillämpningen av villkoren har lett till att utlänningen antingen har fått sitt arbetstillstånd återkallat eller har fått avslag på en ansö-

kan om förlängt arbetstillstånd, se avsnitt 6.6.6–6.6.8. Sanktionsavgiften föreslås vara ett prisbasbelopp eller, om de sämre villkoren har tillämpats i mer än tre månader, två prisbasbelopp.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är i huvudsak detsamma som med förslaget som berörs i avsnitt 9.2.1. Risken att få betala en sanktionsavgift förväntas motverka att oseriösa aktörer kringgår regleringen i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen och att arbetsgivare i fall där brister i tillämpningen av anställningsvillkoren upptäcks ska rätta till sitt beteende och undvika att bristen leder till att arbetstillståndet återkallas eller inte förlängs. Eftersom sanktionsavgiften kan undvikas genom att till Migrationsverket anmäla försämringar i villkoren skapas också ytterligare incitament för arbetsgivare att göra sådana anmälningar. Det förväntas effektivisera Migrationsverkets tillsyn över att förutsättningarna för ett arbetstillstånd är uppfyllda under tillståndstiden.

Alternativ till förslaget

Genomförs inte förslagen kommer det inte att kunna påföras någon sanktion mot arbetsgivare i fall där en utlänning blir av med sitt arbetstillstånd. Som alternativ till förslaget om sanktionsavgift har delegationen huvudsakligen diskuterat om sanktionen i stället bör vara straffrättslig, se avsnitt 6.6.6.

9.2.3 Förslaget att DO bör få föra talan för irreguljära migranters rätt till lön

Problembeskrivning

Som närmare beskrivs i avsnitt 6.7.1 är det svårt för vissa grupper att utkräva lön i Sverige, och en särskilt utsatt grupp är irreguljära migranter. Bestämmelser som i vissa fall ger sådana personer rätt att erhålla lön och annan ersättning för utfört arbete finns i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (2013 års lag). Vid

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tvist mellan en utlänning och en arbetsgivare om innestående ersättning finns en presumtion om att lönen anses motsvara den minimilön som följer av kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen och om att tre månaders heltidsarbete har utförts. Lagen har dock tillämpats i ytterst få fall och ger i praktiken inte något väsentligt löneskydd för arbetstagare som har arbetat utan tillstånd.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att Diskrimineringsombudsmannen (DO) får föra talan för irreguljära migranters rätt till lön enligt 2013 års lag. Det gäller dock bara i det fall en arbetstagarorganisation inte företräder den enskilde.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att 2013 års lag ska få bättre verkan i praktiken och därmed stärka möjligheterna för arbetstagare som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden att få ut sin lön och samtidigt göra det mindre lönsamt för aktörer att utnyttja irreguljära migranter.

Alternativ till förslaget

Att inte ge DO en möjlighet att få föra talan för irreguljära migranters rätt till lön skulle sannolikt innebära att problemet med att irreguljära migranter har svårt att utkräva innestående löner kvarstår.

Det finns dock flera andra alternativ som skulle kunna vidtas för att stärka irreguljära migranters rätt till lön. Ett sådant skulle kunna vara att ändra rättshjälpslagen (1996:1619) så att den omfattar även biträde i ärenden gällande 2013 års lag. Ett annat alternativ skulle kunna vara att låta en annan aktör, såsom antidiskrimineringsbyråerna eller en annan myndighet, biträda enskilda enligt lagen. Ytterligare ett alternativ vore att öka möjligheterna för arbetstagarorganisationer att bistå denna grupp. Det senare alternativet skulle ligga väl i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen och delegationen föreslår mot denna bakgrund ett statsbidrag för organisationer

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som biträder irreguljära migranter enligt lagen (se 9.2.4 nedan). Enligt delegationens mening är dock den ordning som ligger mest i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen, och samtidigt har förutsättningar att få bäst genomslag i praktiken, att DO får föra talan för irreguljära migranters rätt till lön för det fall en arbetstagarorganisation inte gör det.

9.2.4 Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Problembeskrivning

Som anges ovan är det i Sverige typiskt sett arbetstagarorganisationerna som hanterar tvister om indrivning av löner. De som omfattas av 2013 års lag är ofta oorganiserade och har i praktiken små möjligheter att få uteblivna löner. Det finns organisationer som bistår såväl personer som inte är medlemmar som personer som nyligen har blivit medlemmar i en arbetstagarorganisation, utan beaktande av den karenstid som typiskt sett finns. Detta sker dock i relativt liten skala. Arbetstagarorganisationerna företräder sina medlemmar och är finansierade av dem, och det är därmed långt ifrån självklart att de regelmässigt kan förväntas anta en uppgift innebärande att de ger stöd till icke-medlemmar eller nya medlemmar utan beaktande av karenstid. Det finns skäl att överväga åtgärder som skulle kunna stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen i förhållande till utsatta enligt 2013 års lag, i syfte att motverka att arbetstagare utnyttjas och konkurrensen snedvrids genom arbetslivskriminella förfaranden.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår en ny förordning enligt vilken det kan betalas ut ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter att få uteblivna löner enligt 2013 års lag.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att 2013 års lag ska få bättre verkan i praktiken och därmed stärka möjligheterna för arbetstagare som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden att få ut sin lön och samtidigt göra det mindre lönsamt för aktörer att utnyttja irreguljära migranter.

Alternativ till förslaget

Att inte ge ett statsbidrag till arbetstagarorganisationerna skulle sannolikt medföra att de inte i någon högre utsträckning än i dag skulle biträda utsatta personer i tvister enligt 2013 års lag, då dessa sällan är medlemmar i någon arbetstagarorganisation.

Berörda av 2013 års lag kan dock få stöd på andra sätt. Ett sådant skulle kunna vara att enbart införa talerätt för DO enligt ovan nämnda förslag. En annan möjlighet vore att ändra rättshjälpslagen så att den omfattar även biträde i ärenden gällande 2013 års lag. Delegationen bedömer dock att ett statsbidrag har potential att stärka både skyddet för personer som är utsatta för arbetslivskriminalitet och arbetstagarorganisationernas arbete riktat mot dessa och på så sätt vara ett led i att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

9.2.5 Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt

Problembeskrivning

Det finns en möjlighet att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för personer som har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt 2013 års lag. Det förutsätter dock bland annat att personen har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen, det vill säga om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras (se närmare om förutsättningarna i avsnitt 6.8). Det kan dock finnas fall där någon vill hävda sin rätt enligt 2013 års lag utan att det finns någon pågående förundersökning eller något brottmål i domstol. Denna begränsning i möjlig-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

heten att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ha bidragit till att 2013 års lag har fått begränsat genomslag i praktiken.

Delegationen har vidare föreslagit en ny lag om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. Utan rätt att stanna i Sverige för att hävda sin rätt finns risk för att den nya lagen får begränsat genomslag i praktiken.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att en utlänning, efter egen ansökan, får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. Delegationen föreslår vidare att en utlänning efter egen ansökan får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om utlänningen har väckt talan enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

Syftet med förslagen

Syftet med förslagen är att möjliggöra för utlänningar som vill hävda sina rättigheter enligt 2013 års lag eller enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd att få stanna i Sverige under en tvist enligt dessa lagar.

Alternativ till förslaget

Det skulle kunna argumenteras för att det inte är nödvändigt att driva en process enligt 2013 års lag eller den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd på plats i Sverige utan att det bör kunna ske på distans och med fysisk medverkan endast vid en eventuell domstolsförhandling. Enligt delegationens mening underlättas dock inhämtande av bevisning avsevärt om personen i fråga befinner sig i landet. Det kan vara språkförbistringar, tekniska svårigheter och andra omständigheter som gör att arbetet inför en domstolsförhandling försvåras om personen befinner sig i ett annat land. Att inte genomföra förslaget

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

skulle därför kunna leda till att de personer som omfattas av de nämnda lagarna har svårt att hävda sin rätt.

Delegationen föreslår att en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd får göras av den enskilde, om utlänningen företräds av DO eller en arbetstagarorganisation i en fråga enligt 2013 års lag. För uppehållstillstånd vid tvist enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd på plats i Sverige ska det krävas att talan har väckts.

En alternativ lösning vore att inte ställa sådana krav. Med en sådan ordning skulle det för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd räcka med att den enskilde påstår att det finns en lönetvist enligt någon av dessa lagar. Mot en sådan ordning skulle dock kunna anföras risken för missbruk av regelverket. Ett sådan reglering skulle kunna innebära ett incitament för utlänningar att felaktigt påstå att de har ett anspråk på lön för att på det sättet kunna stanna i landet. Delegationen föreslår mot denna bakgrund att det för att ett tillfälligt uppehållstillstånd ska utfärdas på grund av en tvist enligt 2013 års lag ska krävas att utlänningen företräds antingen av DO eller av en arbetstagarorganisation. Det får nämligen antas att en arbetstagarorganisation eller DO inte skulle företräda den enskilde om anspråket är uppenbart ogrundat. En sådan bestämmelse innebär på så sätt en slags garanti för att bestämmelsen inte missbrukas. För uppehållstillstånd enligt den nya lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd ska det enligt förslaget krävas att talan har väckts, vilket på motsvarande sätt fungerar som en slags garanti mot missbruk (se avsnitt 6.8).

9.2.6 Förslaget om statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel

Problembeskrivning

Det saknas en välfungerande stöd- och skyddsprocess för offer för arbetskraftsexploatering. Det finns statsbidrag som civilsamhällesorganisationer kan ansöka om från Jämställdhetsmyndigheten. Det är dock endast möjligt för organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ändamål att ansöka om dessa, då inget av statsbidragen är riktat till arbete mot arbetskraftsexploatering. Delegationen föreslår att förordning (2022:722) om statsbidrag för visst

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

våldsförebyggande arbete ska ändras på så sätt att inte enbart människohandel för sexuella ändamål utan människohandel för alla ändamål omfattas.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att möjliggöra för civilsamhället att få stöd för åtgärder riktade mot offer för arbetskraftsexploatering.

Alternativ till förslaget

Att inte genomföra förändringen skulle medföra att det alltjämt är svårt för civilsamhällesorganisationer att få bidrag för stödinsatser riktade mot personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering. Då det övergripande syftet med förordningen handlar om visst våldsförebyggande arbete kan det argumenteras för att en sådan förändring är otillräcklig för att åstadkomma ändamålsenliga stödinsatser. Det talar för att det möjligen skulle vara lämpligare att utarbeta en helt ny förordning för detta ändamål. Det kräver dock ett mer omfattande arbete som delegationen inte har haft utrymme för. Delegationen bedömer dock att en ändring i förordning (2022:722) under alla förhållanden kan vara en betydelsefull åtgärd.

9.2.7 Förslaget om att sanktionsavgiften i utstationeringsförordningen justeras

Problembeskrivning

Som utvecklas i avsnitt 6.10 är det viktigt att sanktionerna vid överträdelse av skyldigheterna enligt utstationeringsregelverket är effektiva, så att myndigheter kan bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt. Sanktionsavgiften vid utstationering har varit densamma sedan den infördes 2013 och det finns en risk att sanktionsavgiftens avskräckande effekt har urholkats. Avgiften höjs inte heller vid upprepade överträdelser.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att sanktionsavgiften i förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen) ska vara ett prisbasbelopp vid överträdelse av bland annat anmälningsskyldigheten vid utstationering av arbetstagare. Vidare föreslås sanktionsavgiften vara ett halvt prisbasbelopp vid överträdelse av bestämmelserna om vilka uppgifter bland annat en anmälan om utstationering ska innehålla. Om den avgiftsskyldige inom ett år upprepar en överträdelse föreslås avgiften för den nya överträdelsen vara dubbelt så stor.

Syftet med förslaget

Förslagen syftar till att förmå utstationerande arbetsgivare att i högre utsträckning anmäla utstationeringar, vilket krävs för att myndigheter och arbetstagarorganisationer ska kunna utöva kontroll och tillsyn över dem.

Alternativ till förslaget

Ett alternativ är att inte ändra sanktionsavgiften. De förväntade positiva effekterna av förslaget uteblir då.

9.2.8 Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag

Problembeskrivning

Som beskrivs i avsnitt 6.15 behöver privata aktörers – såväl andra företag som arbetstagarorganisationer – tillgång till information om företag förbättras. Det har framförts att det i dag är komplicerat och ibland omöjligt för exempelvis en beställare att kontrollera leverantörer på det sätt som krävs i vissa fall. Kontrollen upplevs som både besvärlig och resurskrävande.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationens förslag

Delegationen föreslår en ny förordning om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Förslaget innebär att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för att vidareförmedla registerinformation om företag. Funktionen ska vara tillgänglig för privata aktörer som vill kontrollera vissa offentliga uppgifter om företag. Även uppgifter om underskott på skattekontot ska kunna vidareförmedlas.

Syftet med förslaget

Förslaget syftar till att förbättra möjligheterna för privata aktörer att inhämta information om företag på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Ökad tillgänglighet till information om leverantörer skapar större incitament och bättre förutsättningar för företag att välja seriösa leverantörer. Det skulle även leda till att tjänsteföretagen i större utsträckning väljer att följa bestämmelserna.

Alternativ till förslaget

I dag måste en enskild begära att få ta del av uppgifter från de olika myndigheterna som förfogar över dem. Ett alternativ till delegationens förslag skulle kunna vara att respektive myndighet utvecklar sina system i syfte att förenkla utlämnandet. Detta skulle dock inte förändra det faktum att den enskilde som vill få del av uppgifter om företag måste vända sig till respektive myndighet. Vidtas ingen åtgärd är det mycket som talar för att kontroller inte kommer att ske i önskvärd utsträckning.

9.2.9 Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Problembeskrivning

Det kan förekomma att mäklare agerar möjliggörare för aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet, bland annat genom att de utnyttjas vid penningtvätt. Det har framkommit att det finns stora

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen i fråga om förståelse för penningtvättsregelverkets syfte och systematik, se vidare avsnitt 5.4 och 6.16.1.

Delegationens förslag

Delegationen föreslår att det införs ett krav på att fastighetsmäklare ska genomgå fortbildning och att Fastighetsmäklarinspektionen ska få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning.

Syftet med förslaget

Syftet med förslaget är att höja kunskapsnivån hos fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag. En höjd kunskapsnivå kan bidra till att färre fastighetsmäklare utnyttjas som möjliggörare för arbetslivskriminalitet och att fastighetsmäklarföretag i högre utsträckning rapporterar misstänkt penningtvätt till Finanspolisen.

Alternativ till förslaget

Ett alternativ är att inte införa något fortbildningskrav. Då skulle den begränsade kunskapsnivå som finns i dag riskera att bestå, vilket kan bidra till att fastighetsmäklare används som möjliggörare för arbetslivskriminalitet och att det inte upptäcks när fastighetsmäklare misstänkts för penningtvätt.

9.3 Vilka som berörs

Arbetslivskriminalitet leder till allvarliga samhällsproblem och är en inkomstkälla för den organiserade brottsligheten. Den leder till att konkurrensen snedvrids och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa företag. Arbetslivskriminalitet orsakar också otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella. Arbetslivskriminalitet undergräver på så sätt förtroendet för samhällsstrukturen. Förslagen bedöms motverka arbetslivskriminalitet och berör därför indirekt stora delar av

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

samhället. De som berörs direkt är utsatta arbetstagare samt företag och andra aktörer som verkar i branscher där arbetslivskriminalitet förekommer eller riskerar att förekomma, arbetsmarknadens parter och vissa myndigheter, framför allt Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, DO, Fastighetsmäklarinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och domstolarna.

9.4 Konsekvenser för enskilda och arbetstagare

Arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet bryter mot bestämmelser i författningar och avtal på bland annat arbetstagarnas bekostnad för att minska kostnaderna och öka vinsterna. Det kan exempelvis ske genom utnyttjande av arbetskraft för att kunna konkurrera med lägre priser. Förslagen förväntas leda till att det blir svårare för arbetsgivare som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet att bedriva sin verksamhet. Detta kan bidra till att motverka osund konkurrens och därmed till att förbättra arbetsförhållandena för arbetstagare generellt inom de branscher där det förekommer utnyttjande. Förslagen väntas framför allt påverka arbetstagare i de branscher som pekas ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet, däribland bygg-, städ-, restaurang-, och transportbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster, jord- och skogsbruk, kroppsvårdsbranschen, bilvård och avfallshantering. Förslagen kan även få positiv påverkan för arbetstagare i andra branscher. Även arbetstagare som kommer i kontakt med arbetslivskriminalitet på andra sätt än genom att själva vara utsatta av sin arbetsgivare, till exempel som handläggare på en myndighet, kan komma att beröras positivt av förslagen. För de som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden kan förslagen bidra till bättre möjligheter till stöd och upprättelse.

När det gäller de förslag som särskilt berör utlänningar som behöver arbetstillstånd i Sverige ska noteras att det i december 2023 fanns 17 564 utlänningar i Sverige med ett sådant arbetstillstånd som kräver vissa anställningsvillkor enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen.[2] Förslagen innebär att skyddet stärks för denna kategori personer.

[2] Se SOU 2024:15, s. 100.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.5 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

En generell utgångspunkt för förslagen i betänkandet har varit att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen utan att på något grundläggande sätt göra förändringar när det gäller exempelvis arbetsmarknadens parters roll i modellen.

Förslaget om en sanktionsavgift för arbetsgivaren i fall där en utlänning blir av med sitt arbetstillstånd eller nekas förlängning av ett arbetstillstånd syftar i första hand till att motverka att systemet med arbetstillstånd missbrukas. Även om påförandet av en sanktion enligt förslaget har sin bakgrund i att arbetsgivaren av Migrationsverket har bedömts brista i tillämpningen av vissa anställningsvillkor bedöms den föreslagna regleringen inte få någon påverkan på hur arbetsmarknadsmodellen fungerar. Den föreslagna sanktionen aktualiseras endast i vissa fall där Migrationsverket har fattat ett för utlänningen negativt beslut om arbetstillstånd genom en tillämpning av det regelverk som gäller i dag. Någon ytterligare prövning av anställningsvillkoren från Migrationsverkets sida jämfört med i dag kommer inte att behöva göras som en följd av förslaget.

Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter syftar till att öka arbetstagorganisationernas arbete med att bistå denna grupp. Det kan leda till ökade möjligheter för arbetstagarorganisationerna att bistå irreguljära migranter i lönetvister enligt 2013 års lag. Förslaget är utformat i syfte att värna och stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Förslaget om en höjning av sanktionsavgifterna vid utstationering är avsett att bidra till att skyldigheterna vid utstationering följs i högre utsträckning och att fler utstationeringar anmäls på ett korrekt sätt, vilket leder till att arbetstagarorganisationerna får enklare att utöva kontroll över arbetsgivarnas tillämpning av arbetstagarnas arbets- och anställningsvillkor.

Delegationens förslag om samordnad vidareförmedling av registerinformation förväntas förenkla för arbetsmarknadens parter att bland annat kontrollera att företag följer gällande regelverk och ingångna kollektivavtal.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.6 Konsekvenser för företag och arbetsgivare

9.6.1 Förslagen förväntas sammantaget få positiva effekter för företag

Förslagen syftar till att motverka arbetslivskriminella upplägg och minska utrymmet för arbetslivskriminella aktörer att konkurrera med seriösa och hederliga företag på ett osunt sätt. Förslagen förväntas kunna leda till att den osunda konkurrensen minskar bland såväl större som mindre företag och bedöms få särskild effekt i de branscher som pekas ut som riskbranscher för arbetslivskriminalitet (bland annat bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna).

Förslagen förväntas vara särskilt gynnsamma för små företags förutsättningar och konkurrensförmåga. Det finns skäl att tro att många av de företag som används som verktyg för arbetslivskriminella upplägg verkar i direkt konkurrens med framför allt små och seriösa företag. Små företag kan också ha mindre resurser än större företag att på olika sätt, exempelvis på juridisk väg, skydda sig mot osund konkurrens.

Sammantaget förväntas förslagen i betänkandet leda till positiva konsekvenser för företag som följer gällande regelverk och fullgör sina skyldigheter enligt avtal, genom att incitamenten och utrymmet för oseriösa företag att konkurrera med arbetslivskriminella upplägg minskar.

9.6.2 Särskilt om förslagen om en presumtion om lön och om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen

Förslagen om presumtion om lön och andra ersättningar samt om att arbetsgivaren i vissa fall ska betala en sanktionsavgift när en utlänning förlorar sitt arbetstillstånd kan få ekonomiska konsekvenser för företag. Förslagen kommer uteslutande att påverka företag som anställer utlänningar för att arbeta i Sverige och bara i fall där det för arbetstillståndet ställs krav på att anställningsvillkoren ska hålla en viss nivå samt att arbetstagaren ska uppnå en god försörjning. Det torde handla om i storleksordningen 1,5–2,5 procent av alla aktiva arbetsgivare i Sverige.[3]

[3] Se SOU 2024:15, s. 310.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Förslagen är utformade för att träffa företag som ägnar sig åt upplägg som innebär att kraven för att en utlänning ska ha rätt till arbetstillstånd kringgås. För företag som tillämpar minst sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet bedöms inte den föreslagna regleringen få några konsekvenser. Företag som i enlighet med utlänningslagstiftningen informerar Migrationsverket om försämringar i villkoren under villkorstiden bedöms inte heller påverkas av förslagen i denna del.

Det ska erinras om att den föreslagna sanktionsavgiften i utlänningslagen endast aktualiseras i fall där ett arbetstillstånd återkallas eller inte förlängs och beslutet har sin grund i att arbetsgivaren har brustit i tillämpningen av de anställningsvillkor som har varit en förutsättning för det befintliga tillståndet. Som beskrivs i bland annat avsnitt 6.6.9 har det nyligen införts regler i utlänningslagstiftningen som syftar till att arbetsgivaren genom att förklara sig eller genom att förändra sitt beteende kan undvika att ett arbetstillstånd återkallas. Arbetstillståndet ska inte heller återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig. Mot den bakgrunden bör den föreslagna sanktionsavgiften inte verka avskräckande för seriösa företag när det gäller att tillgodose sina behov av kompetensförsörjning genom att anställa utländska arbetstagare som behöver arbetstillstånd.

9.6.3 Särskilt om förslagen om bättre möjligheter för utlänningar att göra vissa rättigheter gällande

Förslagen i denna del innebär huvudsakligen att utlänningar som vistas illegalt i Sverige enklare mot en arbetsgivare kan tillvarata sina rättigheter och driva tvister med stöd av 2013 års lag. De underlättar vidare för utlänningar som har eller har haft arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen att kunna driva tvister som omfattas av den föreslagna lagen om rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för företag, annat än genom att antalet tvister om lön och andra ersättningar där en utlänning är motpart kan antas bli något fler än i dag. De kostnader och den ökade administrativa börda det skulle kunna innebära för företagen bedöms dock vara försumbara.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.6.4 Särskilt om förslaget om en justering av sanktionsavgifterna vid utstationering

Förlaget om en höjning och annan justering av sanktionsavgifterna vid utstationering kommer att leda till ökade kostnader för de företag som inte följer utstationeringsreglerna. Sanktionen kommer att bli mer kännbar för de som begår upprepade överträdelser. Förslaget väntas vidare leda till att fler utstationeringar till Sverige anmäls på ett korrekt sätt, vilket i sin tur förväntas bidra till en sund konkurrens på lika villkor, då möjligheterna för utländska företag att vinna konkurrensfördelar genom att tillämpa anställningsvillkor som i en svensk kontext framstår som oacceptabla minskar.

9.6.5 Särskilt om förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation

Förslaget om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag kommer att beröra samtliga som bedriver näringsverksamhet. Delegationens förslag medför inte någon ny skyldighet att genomföra kontroller av leverantörer utan innebär endast en möjlighet att inhämta information på ett enklare sätt.

De uppgifter som är offentliga kan redan i dag begäras ut men förslaget innebär att kontrollen kommer att underlättas och delegationen bedömer att tillgången till funktionen kommer att leda till förenklingar och kostnadsbesparingar för företag. Registerinformationen kommer också att omfatta uppgifter som i dag i vissa fall skyddas av sekretess (uppgifter från skattekontot). Genom förslaget ges företag därmed förbättrade möjligheter att faktiskt identifiera leverantörer som är oseriösa eller inte har rätt att bedriva näringsverksamhet. Den administrativa bördan för det företag som begär ut uppgifter bedöms minska betydligt då frågeställaren endast behöver vända sig till en myndighet i stället för att begära ut uppgifter från flera myndigheter.

Den administrativa bördan för de företag som begäran avser bedöms också minska genom att frågeställare i stället för att begära in utdrag från skattekontot eller andra handlingar från den tilltänkta leverantören kan inhämta relevanta uppgifter från Bolagsverket direkt. Storleken på besparingen detta medför för företagen går dock inte att uppskatta eftersom det saknas samlad information om

hur ofta som företag begär in uppgifter inför att avtal sluts eller under pågående kontraktstid.

Ett ofördelaktigt resultat vid kontrollen kan givetvis resultera i att ett företag inte tilldelas ett uppdrag eller ett kontrakt. Syftet med kontrollen är dock att företag som vill säkerställa att en leverantör är seriös och har ekonomiska förutsättningar att fullfölja ett avtal på ett enkelt sätt får ett bra underlag för sin bedömning. Att ett oseriöst företag som snedvrider konkurrensen genom att inte fullgöra sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter eller har företrädare som har näringsförbud får svårare att verka på marknaden är ur ett konkurrenshänseende och samhällsperspektiv enbart positivt.

När det blir enklare att kontrollera leverantörer, såväl inför tilldelning som under kontraktstiden, kan också beställaren av tjänsten i högre grad komma att ställa krav på att leverantören anger vilka underleverantörer som kommer att användas. Om så sker är detta en utveckling som bör välkomnas då det leder till att även företag längre ner i leverantörskedjan kontrolleras.

Sammantaget är det delegationens bedömning att förslaget inte påverkar företagen eller konkurrensen negativt, inte heller små- eller medelstora företags möjligheter att bedriva näringsverksamhet påverkas negativt av förslaget. Tvärtom torde förslaget om en funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation av företag minska den administrativa kostnaden för företag. Förslaget bedöms också bidra till en sund konkurrens då kontrollen av företag såväl förenklas som effektiviseras.

9.6.6 Särskilt om förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Delegationens förslag om ett fortbildningskrav för registrerade fastighetsmäklare skulle visserligen innebära att det införs ett författningsreglerat krav på viss fortbildning. Fortbildning kan innebära kostnader för fastighetsmäklare och eventuellt för fastighetsmäklarföretag som väljer att bekosta fortbildningen. Enligt delegationens mening bör det dock kunna förväntas att fastighetsmäklare fortbildar sig även utan ett författningsreglerat fortbildningskrav, då det ständigt tillkommer nya krav och regler, inte minst avseende penningtvätt och vad som inryms i begreppet god fastighetsmäklarsed. En

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

viss fortbildning torde krävas för att fastighetsmäklare ska kunna fullgöra vad som förväntas av dem. Förslaget om ett fortbildningskrav bedöms därför inte innebära några ytterligare kostnader för fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag som är måna om att kunna fullgöra sina redan befintliga skyldigheter enligt penningtvättsregelverket och att följa god fastighetsmäklarsed.

9.7 Konsekvenser för det allmänna

9.7.1 Konsekvenser för Arbetsmiljöverket

Förslaget om att sanktionsavgifterna vid utstationering ska öka vid upprepade överträdelser innebär en något annan hantering för Arbetsmiljöverket vid utfärdande av sanktionsavgifter på så sätt att myndigheten behöver kontrollera om den som ska få en sanktionsavgift tidigare har begått motsvarande överträdelse. Detta förutsätter att Arbetsmiljöverket har sådana uppgifter lättillgängliga och sökbara. Enligt vad delegationen erfar finns sådana uppgifter tillgängliga i dag. Det ytterligare arbetsmoment en sådan kontroll innebär bedöms inte vara särskilt omfattande. Inte heller de övriga ändringar som föreslås rörande sanktionsavgiften – att den ska höjas, differentieras och indexeras – bedöms innebära några ökade administrativa kostnader för Arbetsmiljöverket.

Förslaget om ett statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter kommer att kräva viss administration av Arbetsmiljöverket, som är den myndighet delegationen föreslår ska handlägga ärenden och utbetala statsbidraget. Statsbidraget är ett led i arbetet att minska arbetslivskriminalitet. Arbetsmiljöverket har redan i dag ansvar för hanteringen av ett statsbidrag riktat till arbetsmarknadens parter för visst arbete mot arbetslivskriminalitet. Delegationen bedömer att de extra kostnader handläggningen av statsbidraget medför bör kunna hanteras inom ramen för befintligt anslag.

Det är svårt att bedöma efterfrågan av det aktuella statsbidraget. Det talar för att inledningsvis skjuta till ett mer begränsat belopp, som senare kan utökas om det visar sig finnas en större efterfrågan. De medel som i dag kan sökas enligt förordning (2018:1404) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet är 4,5 miljoner kronor. Delega-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tionen föreslår att det nu föreslagna statsbidraget inledningsvis uppgår till samma summa. Användandet av statsbidraget bör sedan utvärderas och summan vid behov justeras.

Enligt delegationens förslag om samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag ska Arbetsmiljöverket lämna uppgifter ur utstationeringsregistret om den kontrollerade. Delegationen bedömer att de förberedelser som Arbetsmiljöverket behöver vidta och den löpande verksamheten att lämna ut uppgifter till Bolagsverket bör rymmas inom befintligt anslag.

9.7.2 Konsekvenser för Bolagsverket

Delegationens förslag om en ny funktion för samordnad vidareförmedling av registerinformation innebär att Bolagsverket får ett nytt uppdrag. Bolagsverket ska tillhandahålla en teknisk plattform och vidareförmedla uppgifter från olika register till den som begär det.

Bolagsverket håller register över de flesta företagsformer som bedriver näringsverksamhet i Sverige och tillhandahåller företagsinformation via ett flertal e-tjänster. Bolagsverket tillhandahåller e-tjänsten Verksamt.se tillsammans med Skatteverket och Tillväxtverket. Tillsammans med Skatteverket och Statistiska Centralbyrån driver och utvecklar Bolagsverket även den sammansatta bastjänsten för grundläggande uppgifter om organisationer (SSBTGO). Att utveckla och etablera system för informationsutbyte mellan myndigheter är därmed inte något nytt för Bolagsverket. Regeringen har därutöver aviserat att den avser att gå vidare med Leverantörskontrollutredningens förslag i betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) om att ge Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer.[4] Myndigheten har även redan befintliga kommunikationskanaler med en del av de registerförande myndigheter som kommer att vara informationsförsörjare i den samordnade funktionen. Därmed har Bolagsverket viktiga grundstenar vad gäller kompetens och erfarenhet för att ansvara för funktionen.

Vid registerkontrollen behöver Bolagsverket genomföra kontroller i sina egna register och begära kontroller i övriga myndighetsregister samt lämna ut informationen till den som har begärt den.

[4] Se prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 s. 112.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

I förhållande till de aktörer som kan använda systemet behöver Bolagsverket därmed utveckla en e-tjänst som är tillgänglig för enskilda. För att hantera inhämtningen av uppgifter från de registerförande myndigheterna behöver Bolagsverket utveckla integrationer mot Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och andra delar på Bolagsverket.

Bolagsverket kommer vid ett genomförande av en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter bland annat behöva utveckla en maskinell sammanställning och kontroll av information från informationsförsörjare. IT-infrastrukturen för myndighetsfunktionen måste, då den också kommer att behandla uppgifter som omfattas av sekretess hos Bolagsverket, byggas upp så att den är separerad från övrig verksamhet på Bolagsverket.

Bolagsverket bedömer att design och arkitektur från en samordnad registerkontroll för upphandlade myndigheter och enheter i stort kan återanvändas även för en funktion för privata aktörer. Flera skäl talar dock för att den nu föreslagna funktionen bör byggas som en separat tjänst i förhållande till en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. En publik tjänst som kan nås av alla på internet kan, beroende på om den är gratis eller ej, ge en hög belastning som i sin tur kan påverka tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter om den ligger på samma infrastruktur. Den nu föreslagna tjänsten uppfyller inte heller kraven för säkerhetskänslig verksamhet vilket talar för att de två tjänsterna bör hanteras separat. Den tjänst som nu är i fråga omfattar dessutom endast information som är möjlig att hämta direkt från olika verksamhetssystem till skillnad mot tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter där många manuella moment ingår.

Utvecklingskostnader

Kostnaderna för utveckling och etablering av den samordnade registerkontrollen för upphandlande myndigheter och enheter har bedömts ligga inom intervallet 120 till 135 miljoner kronor, beroende på vilka val som görs för uppbyggnaden av funktionen.

Enligt budgetpropositionen för 2025 ska Bolagsverkets anslag ökas med 12 300 000 kronor 2025 för myndighetens arbete med att utveckla ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer

vid offentlig upphandling. För 2026 beräknas anslaget öka med 21 700 000 kronor, för 2027 med 31 300 000 kronor, för 2028 med 52 700 000 kronor, för 2029 med 52 300 000 kronor, för 2030 med 51 900 000 kronor, för 2031 med 51 500 000 kronor, för 2032 med 51 100 000 kronor. Från och med 2033 beräknas anslaget öka med 35 200 000 kronor per år för samma ändamål.[5]

Vid utvecklingen av den nu föreslagna funktionen bör betydande synergieffekter kunna uppnås med utvecklingen av tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter. Även om det går att återanvända delar av design och arkitektur från tjänsten för upphandlande myndigheter och enheter så tillkommer dock kostnader för att bygga två olika system. Kostnaden är svår att uppskatta, bland annat beroende på det ännu är osäkert vilka val som görs i uppbyggnaden av myndighetsfunktionen.

Eftersom vissa komponenter ändå går att återanvända talar det för att utvecklingskostnaderna bör vara avsevärt mindre än kostnaden för myndighetsfunktionen.

Förvaltningskostnader

Förvaltningskostnaderna för en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter har uppskattats till 36 miljoner kronor per år. I dessa kostnader ingår tekniskt vidmakthållande och utveckling. Med tekniskt vidmakthållande avses åtgärder för att upprätthålla den befintliga tjänsten över tid, det vill säga aktiviteter som behöver genomföras löpande för att upprätthålla överenskommen tillgänglighet. Utveckling handlar till exempel om anpassningar till lagändringar som påverkar tjänstens utformning eller beteende samt mindre funktionella förbättringar i tjänsterna. Däremot ingår inte tillägg av större funktioner.[6]

I beräkningen för den samordnade kontrollen för upphandlande myndigheter och enheter ingår också arbetskostnader för drift av systemet, handläggning och övriga kostnader. Vad avser handläggningskostnader består dessa i huvudsak av bedömning av domar men även viss administration samt kundsupport. Beroende på hur funk-

[5] Prop. 2024/25:1 utg.omr. 24 s. 55.
[6] SOU 2023:43, s. 345 f.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tionen utformas torde någon manuell handläggning hos Bolagsverket för den nu föreslagna funktionen inte vara nödvändig.

Som framgår ovan är det osäkert om den funktion som föreslås i detta betänkande kommer att kunna integreras som en del i tjänsten för den samordnade registerkontrollen för upphandlande myndigheter och enheter. Då det sannolikt kommer bli fråga om två olika system tillkommer kostnader för förvaltning. Det bör tilläggas att det även kan innebära andra krav på tillgänglighet då privata aktörers användningsmönster kan skilja sig i jämförelse med upphandlade enheter och myndigheter.

Med hänsyn till att det i fråga om nu aktuellt förslag inte kommer att ske någon manuell hantering och att det här endast är fråga om en vidareförmedling av registerinformation talar det dock för att även förvaltningskostnaderna bör vara mindre än kostnaden för myndighetsfunktionen.

9.7.3 Konsekvenser för Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) föreslås få föra talan för en enskild arbetstagare i en tvist enligt 2013 års lag. Förslaget innebär en ny uppgift för DO. Även om antalet individer som kan komma att ta hjälp av DO möjligen inte skulle vara särskilt många, är det svårt att säkert säga på förhand hur många fall det kan komma att handla om. Enligt uppgift från DO skulle det kräva betydande kostnader att kompetensutveckla de anställda hos myndigheten för denna typ av ärenden. Ärendena skulle vidare potentiellt sett kunna vara resurskrävande mot bakgrund bland annat av bristande dokumentation, behov av tolk och potentiella delgivningsproblem gentemot arbetsgivare. Om uppgiften skulle läggas på DO enligt delegationens förslag så menar myndigheten att det i sådant fall skulle krävas ett betydande resurstillskott. Det skulle enligt myndigheten uppstå både utvecklingskostnader och långsiktiga fasta kostnader för dessa nya typer av ärenden. Antalet ärenden är svårt att förutsäga. Det skulle kunna handla om allt mellan en handfull ärenden per år till flera tiotal. Det skulle även kunna komma många ärenden samtidigt, till exempel om ett företag som har haft många personer utan uppehållstillstånd anställda blir föremål för insatser från andra myndigheter. Delegationen har haft en dialog med DO som i dags-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

läget har uppskattat att, baserat på en omfattning om 75 ärenden per år, kostnaden initialt är cirka 4,2 miljoner kronor, och därefter årligen drygt 2,6 miljoner kronor.

9.7.4 Konsekvenser för Fastighetsmäklarinspektionen

Fastighetsmäklarinspektionen föreslås få meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan fortbildning som det föreslås införas ett krav på. Det kan kräva viss arbetsinsats från Fastighetsmäklarinspektionens sida att utarbeta sådana föreskrifter. Fastighetsmäklarinspektionen har på eget initiativ lyft behovet av flera reformer av fastighetsmäklarregelverket inklusive krav på fortbildning och delegationen bedömer att arbetet med att ta fram nya föreskrifter om fortbildning inte kräver resurser för myndigheten utöver de anslag myndigheten tilldelas.

9.7.5 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten

Enligt delegationens förslag om en samordnad vidareförmedling av registerinformation ska Kronofogdemyndigheten lämna uppgifter om den kontrollerade, till följd av utebliven betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter, förekommer i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Föreligger en skuld ska även uppgiften om skuldens storlek lämnas ut. Därutöver ska Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgifter om den kontrollerade förekommer i insolvensregistren över skuldsanering och f-skuldsanering.

Kronofogdemyndigheten har redan i dag en e-tjänst som upphandlande myndigheter och enheter kan använda för att kontrollera om en leverantör har skatteskulder hos Kronofogden. Enligt uppgifter till Leverantörskontrollutredningen framkom dessutom att några omfattande åtgärder inte behöver vidtas från Kronofogdemyndighetens sida för att kunna lämna ut den aktuella informationen till Bolagsverket. Det var därför utredningens bedömning att såväl de förberedelser som Kronofogdemyndigheten behöver vidta som den löpande verksamheten att lämna ut uppgifter till Bolagsverket ryms inom befintligt anslag.[7]

[7] SOU 2023:43, s. 348.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationen bedömer att Kronofogdemyndighetens uppgifter även enligt detta förslag ryms inom befintligt anslag.

9.7.6 Konsekvenser för Jämställdhetsmyndigheten

Förslaget om ett statsbidrag till organisationer som hjälper utsatta för människohandel kan innebära att Jämställdhetsmyndigheten får pröva frågor om statsbidrag till fler organisationer. Myndigheten kan även komma att pröva frågor om återbetalning och återkrav från fler organisationer. Myndigheten prövar redan i dag frågor om och betalar ut statsbidrag till civilsamhället för förebyggande arbete mot människohandel för sexuella ändamål. Delegationen bedömer att eventuell administration av Jämställdhetsmyndigheten för att pröva frågor om statsbidrag i fler ärenden inte kräver resurser för myndigheten utöver de anslag myndigheten tilldelas. Eftersom statsbidraget ska kunna användas för fler ändamål, föreslår delegationen att det utökas. Det är svårt att i dagsläget bedöma hur stora belopp civilsamhället kan komma att begära. Det talar för att inledningsvis skjuta till ett mer begränsat belopp, som senare kan utökas om det visar sig finnas en större efterfrågan. Delegationen föreslår att statsbidraget utökas med 2 miljoner kronor.

9.7.7 Konsekvenser för Migrationsverket

Enligt delegationens förslag om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen får Migrationsverket uppgiften att besluta om avgiften. Hanteringen av ärenden om återkallelse eller förlängning av ett arbetstillstånd på grund av brister i anställningsvillkoren i förhållande till de villkor som har varit en förutsättning för tillståndet påverkas inte i sig av förslaget. Det är först när ett beslut enligt gällande regelverk fattas om återkallelse eller om avslag på en ansökan om förlängt arbetstillstånd som frågan om en sanktionsavgift enligt förslaget aktualiseras.

Att sanktionsavgift inte ska påföras när arbetsgivaren på visst sätt har anmält en villkorsförsämring bör medverka till att Migrationsverkets tillsynsverksamhet över beviljade arbetstillstånd blir effektivare. Det kan leda till att villkorsförsämringar i ökad utsträckning kommer till Migrationsverkets kännedom och därmed till ett ökat

antal ärenden om framför allt återkallelse av arbetstillstånd. Det är en positiv och eftersträvad effekt av förslaget men det kan också leda till en marginellt ökad arbetsbörda för myndigheten.

Den föreslagna regleringen har främst ett preventivt syfte, genom att risken att få betala en sanktionsavgift ska ge incitament för arbetsgivare att undvika att det går så långt som till att ett en anställd utlännings arbetstillstånd återkallas eller inte förlängs. Det är svårt att med någon säkerhet bedöma antalet fall där regleringen faktiskt kommer att leda till att en sanktionsavgift påförs. Riksrevisionen bedömer i en relativt nyligen publicerad rapport att det har funnits skäl för Migrationsverket att årligen utreda återkallelse av arbetstillståndet för mellan 3 200 och 4 100 individer. Enligt rapporten hade Migrationsverket under perioden 2013–2016 årligen avgjort återkallelseärenden för 900–2 800 personer, där dock bara en mindre del avsett fall där villkoren för arbetstillståndet inte var uppfyllt. I de allra flesta fallen hade ett tidigare arbetstillstånd återkallats på grund av att utlänningen själv ansökt om nytt arbetstillstånd för arbete hos en ny arbetsgivare.[8]

Själva beslutet om sanktionsavgift behöver som förslaget är utformat normalt inte föregås av någon prövning i sak. Inför beslutet ska enligt förslaget den som sanktionsavgiften ska påföras ges tillfälle att yttra sig och i vissa fall kan beslutet komma att överklagas till allmän förvaltningsdomstol, något som kan innebära en viss ökad arbetsbörda för myndigheten. Sammantaget bedöms dock Migrationsverket kunna hantera förslagets konsekvenser inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för vissa utlänningar innebär en stärkt rätt att vistas i Sverige i syfte att ta tillvara sina rättigheter dels enligt 2013 års lag, dels i tvister som omfattas av den föreslagna lagen om en rätt till lön för arbetstagare med arbetstillstånd. Genomförs förslagen kan det förväntas att Migrationsverket får hantera ett större antal ansökningar om arbetstillstånd jämfört med i dag, något som innebär en ökad arbetsbörda för myndigheten. Det är svårt att säga något säkert om hur många nya ärenden det skulle kunna röra sig om, men förslaget bedöms inte få sådana konsekvenser för myndigheten att det bör krävas utökade ekonomiska anslag.

[8] Riksrevisionen (2023b), s. 32.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.7.8 Konsekvenser för Skatteverket

Enligt delegationens förslag om en samordnad vidareförmedling av registerinformation ska Skatteverket lämna ut uppgifter om saldot på den kontrollerades skattekonto till Bolagsverket. Föreligger ett underskott på kontot ska även uppgiften om underskottets storlek lämnas ut.

Enligt uppgifter till Leverantörskontrollutredningen uppgavs att några omfattande åtgärder inte behöver vidtas från Skatteverkets sida för att lämna ut dessa uppgifter till Bolagsverket. Det var därför utredningens bedömning att såväl de förberedelser som Skatteverket behöver vidta som den löpande verksamheten att lämna ut uppgifter till Bolagsverket ryms inom befintligt anslag.

Delegationen bedömer att Skatteverkets uppgifter även enligt detta förslag ryms inom befintligt anslag.

9.7.9 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om tillfälliga uppehållstillstånd för att hävda sin rätt enligt 2013 års lag och enligt den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd, innebär bland annat att dessa personer enligt lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska erbjudas vård inom regionen.

Uppehållstillstånd kommer enligt delegationens bedömning sannolikt inte beviljas i ett särskilt stort antal fall. Regionernas kostnader för sjukvård till dessa utlänningar förväntas bli försumbara.

9.7.10 Konsekvenser för domstolarna

Mål i Arbetsdomstolen om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

Delegationen föreslår att mål om tillämpningen av den nya lagens bestämmelser om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Lagen innebär dock inte att det införs någon ny typ av tvister. Lagens bestämmelser är tänkta att tillämpas i tvister om lön och andra ersättningar, som hade kunnat föras även utan den aktuella lagen. Det är möjligt att den nya lagen kan utgöra ett

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

incitament för fler arbetstagare att driva anspråk om lön och andra ersättningar. Det är svårt att bedöma i vilken mån den nya lagens förslag kan väntas leda till fler processer och en ökad arbetsbörda för Arbetsdomstolen. I den mån domstolens arbetsbelastning påverkas något bedöms det dock ske i så begränsad utsträckning att eventuell kostnadsökning ryms inom befintliga anslagsramar.

Mål i förvaltningsdomstolarna om sanktionsavgifter

Ärenden om de sanktionsavgifter som föreslås i avsnitt 6.6 och 6.10 kommer att handläggas av förvaltningsdomstol. Delegationen bedömer att detta kommer att aktualiseras i ett så begränsat antal fall att kostnaderna för förvaltningsdomstolarna bör kunna finansieras inom befintliga ramar.

9.7.11 Finansiering av förslagen

Inledning

Förslag som innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska åtföljas av ett förslag på finansiering. Förslagen i detta betänkande innebär vissa kostnader för det offentliga. I förhållande till de nyttor för det offentliga de kan förväntas bidra med framstår dessa kostnader som välmotiverade. Som helhet förväntas förslagen ge positiva samhällsekonomiska effekter (se avsnitt 9.10).

Särskilt om de föreslagna statsbidragen

Av budgetpropositionen för 2025 framgår att anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet ökas med sammanlagt 100 miljoner kronor för de samverkande myndigheterna. Det är viktigt att dessa medel kan användas till en förstärkning av myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och delegationen rekommenderar därför i första hand att anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet totalt sett ökas, minst motsvarande kostnaden för de föreslagna statsbidragen, alltså 4,5 miljoner respektive 2 miljoner. För det fall kostnaderna behöver tas inom nuvarande anslag gör delegationen be-

dömningen att det bör göras genom en omfördelning av de medel som har avsatts till arbetet mot arbetslivskriminalitet, där medlen till myndigheterna minskas i motsvarande mån.

Särskilt om förslaget om att DO bör få föra talan för irreguljära migranter

Förslaget innebär både utvecklingskostnader och långsiktiga fasta kostnader och även om dessa är svåra att förutsäga är en uppskattning att de initialt uppgår till cirka 4,2 miljoner kronor och därefter årligen drygt 2,6 miljoner kronor.

Som framgår ovan har anslaget för arbetet mot arbetslivskriminalitet ökats med sammanlagt 100 miljoner kronor för de samverkande myndigheterna. Det är viktigt att dessa medel kan användas till en förstärkning av myndigheternas arbete mot arbetslivskriminalitet och delegationen rekommenderar därför i första hand att de utökade kostnaderna för DO finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att staten använder en del av sitt reformutrymme.

Att DO får i uppdrag att föra talan för irreguljära migranter är en viktig åtgärd för att motverka arbetslivskriminalitet. För det fall kostnaderna behöver tas inom nuvarande anslag gör delegationen bedömningen att det bör göras genom en omfördelning av de medel som har avsatts till arbetet mot arbetslivskriminalitet, där medlen till övriga myndigheter minskas i motsvarande mån.

Särskilt om förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation

Delegationens förslag om en samordnad vidareförmedling av registerinformation väntas ge samhällsnytta och minskad administrativ börda för såväl företag som myndigheter. Samtidigt kommer den nya verksamheten hos Bolagsverket att innebära en kostnadsökning för staten.

Som framgår ovan uppstår kostnader för utveckling och förvaltning av funktionen hos Bolagsverket. Utvecklingskostnaderna är svåra att uppskatta, bland annat beroende på att det ännu är osäkert vilka val som görs i uppbyggnaden av myndighetsfunktionen. Även

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

förvaltningskostnaderna är i dagsläget svåra att uppskatta. Även om det kan finnas tydliga synergieffekter mellan detta förslag och utvecklingen av den samordnade registerkontrollen för upphandlade myndigheter, har Bolagetsverket i dialog med delegationen uppgett att man bedömer att det kommer att innebära betydande kostnader för myndigheten avseende såväl utveckling som förvaltning.

Bör funktionen finansieras genom avgifter?

Vissa statliga verksamheter finansieras helt eller delvis via avgifter. En avgift är en ersättning som betalas för en specifik vara eller tjänst som staten tillhandahåller och varan eller tjänsten utgör en motprestation för ersättningen. Ersättningen täcker helt eller delvis den kostnad som staten har för att tillhandahålla tjänsten. I princip måste det därmed finnas en motprestation och uppstå en statlig kostnad för tillhandahållandet för att det ska vara en avgift. Saknas motprestation är det inte en avgift utan en skatt.[9]

Det skulle här vara fråga om en avgift för en tjänst som är frivillig att efterfråga. Kostnaderna för förslaget kan delas upp i två delar – kostnader för att utveckla och etablera funktionen respektive löpande förvaltningskostnader. Den första kostnaden uppstår innan verksamheten börjar och är till stora delar en verksamhetsinvestering. De löpande kostnaderna rör förvaltning och drift av de system som tagits fram för tillhandahållandet av tjänsten.

När det gäller utvecklingen och etableringen av myndighetsgemensamma digitala funktioner har det tidigare framförts kritik mot finansieringsmodeller som bygger på avgifter då avgiftsfinansiering av förvaltningsgemensamma digitala funktioner varken är en tillräckligt förutsägbar, stabil eller långsiktig finansieringsform för att funktionerna, på ett effektivt sätt, ska kunna leverera de förväntade resultaten.[10] Enligt Ekonomistyrningsverket skapar anslagsfinansiering bättre förutsättningar för att hantera förvaltningsgemensamma digitala tjänster på ett långsiktigt och stabilt sätt vilket i sin tur även ökar möjligheterna och incitamenten för att dessa tjänster ska användas på ett sådant sätt som riksdagen och regeringen har avsett.[11] Även IT-driftsutredningen framhåller att det finns utmaningar med

[9] Ekonomistyrningsverket (2016), s. 20 och 30.
[10] SOU 2017:114, s. 127.
[11] Ekonomistyrningsverket (2020), s. 10 och 40.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

att finansiera en uppbyggnad av en verksamhet med avgifter.[12] Sammantaget talar detta för att det inte är lämpligt att kostnaderna för utveckling och etablering av den föreslagna funktionen finansieras via avgifter.

När det gäller de löpande kostnaderna för förvaltning och drift av den föreslagna funktionen finns dock skäl som talar för en avgiftsfinansiering. Avgiftsfinansiering i statlig verksamhet anses ha två huvudsakliga syften, nämligen att ersätta annan finansieringskälla eller att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten. Ett av de vanligaste argumenten för att införa en avgift är att det anses vara rimligt att den som utnyttjar en verksamhet också betalar för den. En avgift kan öka kostnadsmedvetandet hos både producent och konsument och höja produktiviteten samt öka varans eller tjänstens värde för konsumenten. Ekonomistyrningsverket har dock konstaterat att ett avgiftsfritt utlämnande i många fall är mer kostnadseffektivt både för myndigheten och för användarna eftersom avgiftsuttag i sig medför en kostnad.[13]

Det finns i dag ett antal myndighetsgemensamma verksamheter som finansieras via anslag, till exempel Verksamt.se, förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (Ena) och Minpension.se. Det kan även konstateras att utlämning av belastningsuppgifter från Polismyndigheten finansieras av anslag.

Avgiftsfinansiering brukar dock anses som lämplig när privaträttsliga verksamheter ska ta del av tjänsterna. Dels för att de också ska bidra till finansieringen, dels för att det inte ska påverka konkurrensen i förhållande till företag som tillhandahåller motsvarande tjänster. Om funktionen finansieras genom avgifter finns dock en risk för att den inte kommer att användas i samma utsträckning. Vid ett sådant utfall har de finansiella investeringarna inte inneburit något egentligt värde varken för staten i stort eller för företagarna. Det finns därför starka skäl för att även de löpande kostnaderna för tjänsten bör anslagsfinansieras.

När det gäller anslagsfinansiering kan de ökade kostnaderna som uppstår antingen finansieras genom en omprioritering av resurser från andra utgiftsområden eller genom att staten använder en del av sitt reformutrymme. Hur en eventuell omprioritering ska ske måste grunda sig på övergripande politiska avvägningar och är inte

[12] SOU 2021:97, s. 411.
[13] Jfr Ekonomistyrningsverket (2020), s. 41.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

möjligt för delegationen att närmare ta ställning till. Förslagen bedöms dock som positiva från ett samhällsekonomiskt perspektiv (se avsnitt 9.10). Delegationen rekommenderar i samband med den fortsatta beredningen en fortsatt dialog med Bolagsverket för att närmare uppskatta kostnaderna av förslaget.

9.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

9.8.1 Angreppssätt

Delegationen bedömer att förslagen, både enskilt och samlat, kommer att innebära positiva effekter för möjligheterna att motverka brottslighet och att de – om de genomförs – stärker det brottsförebyggande arbetet. Förslagen har olika karaktär och det är viktigt att förstå på vilka sätt de olika förslagen kan tänkas bidra till minskad brottslighet och ett stärkt brottsförebyggande arbete. För ökad överskådlighet delar vi in förslagen i olika kategorier:

- förslagen för att förhindra utnyttjande av arbetstagare (9.2.1–9.2.6),
- förslaget om sanktionsavgift i utstationeringsförordningen (9.2.7),
- förslaget om privata aktörers kontroll av företag (9.2.8), och
- förslaget om krav på fortbildning av fastighetsmäklare (9.2.9).

Men det finns också anledning att diskutera genom vilka mekanismer förslagen kan påverka brottsligheten. Här utgår vi från en förenklad version av de faktorer som vi tror har störst påverkan på arbetslivskriminalitetens omfattning: ekonomiska vinster, upptäcktsrisk och påföljd.[14]

9.8.2 Förslagen för att förhindra utnyttjande av arbetstagare

Förslagen på detta område går primärt ut på att påverka brottsligheten genom att göra det *mindre lönsamt* att utnyttja arbetstagare, genom att ge dessa större möjligheter att få rätt ersättning och andra

[14] SOU 2022:36, s. 139–152.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

villkor. Men det handlar också om att göra *påföljderna mer kännbara* genom att föreslå en sanktionsavgift för den som har tillämpat sämre villkor än de som har varit en förutsättning för ett arbetstillstånd. Det är väl känt att upptäcktsrisken vad gäller arbetslivskriminalitet i allmänhet är låg. Men detta gäller kanske särskilt i förhållande till olika former av arbetskraftsexploatering. En viktig orsak till detta är att de personer som är utsatta för arbetskraftsexploatering saknar anledning att anmäla brottsligheten och i övrigt delta i rättsprocesser. Delegationens förslag har som ett av sina viktigaste syften att göra det mer angeläget för dessa personer att ta detta steg och därmed bidra till att upptäcktsrisken ökar. Förslagen bör därför, om de genomförs, kunna bidra till minskad arbetslivskriminalitet.

9.8.3 Förslaget om justering av sanktionsavgiften vid utstationering

Syftet med en höjning av sanktionsavgiften är att göra det mer kännbart att bryta mot skyldigheterna vid utstationering av arbetstagare, särskilt vid upprepade överträdelser. Om arbetsgivare i högre grad än i dag anmäler utstationeringar ger det myndigheter och arbetstagarorganisationer bättre förutsättningar att kunna utöva kontroll och tillsyn. Det kan även underlätta för privata företag som vill kunna kontrollera sina underleverantörer. Förslaget kan tänkas påverka brottsligheten genom att det blir lättare att *upptäcka missförhållanden* hos arbetsgivare. På sätt kan även detta förslag bidra till minskad brottslighet.

9.8.4 Förslaget om samordnad vidareförmedling av registerinformation

Förslaget om privata aktörers kontroll av företag kan bidra till att fler aktörer får bättre kunskap och avstår från att ingå avtal med arbetslivskriminella aktörer. Det kan innebära att de ekonomiska vinsterna av brottslighet minskar.

Effektiviseringen av kontrollen förväntas leda till att det kommer att bli betydligt svårare för företag att kringgå regelverk och ha faktiska företrädare som har näringsförbud, att vara verksamma på marknaden. Förslaget medför också att det blir mycket enklare för

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

en privat beställare att kontrollera den som tillhandahåller tjänsten. Förväntningen är att företag kommer att dra nytta av detta och välja att i ökad omfattning genomföra såväl fler återkommande kontroller i samband med uppföljning av avtal som kontroller av underleverantörer längre ned i leverantörskedjan. I termer av de faktorer som påverkar brottslighet är det alltså särskilt *upptäcktsrisken* som kan tänkas öka.

Över tid kan det förväntas att leverantörer i större omfattning anpassar sig till de nya kontrollmöjligheterna och blir mer angelägna att följa regelverken.

9.8.5 Förslaget om ett krav på fortbildning av fastighetsmäklare

Det finns kunskapsbrister hos fastighetsmäklarföretagen vad gäller penningtvättsregelverkets syfte och systematik. Krav på fortbildning bör kunna leda till en ökad kunskapsnivå bland fastighetsmäklare, vilket i sin tur kan bidra till att öka rapporteringen av misstänkt penningtvätt. Förslagen bör därför kunna leda till att arbetslivskriminalitet och relaterad penningtvätt upptäcks i högre grad än i dag, vilket kan leda till minskad brottslighet. Minskade möjligheter till penningtvätt innebär också att den *ekonomiska vinsten* av brottslighet minskar och i bästa fall helt uteblir. Även i det avseendet kan förslaget bidra till minskad brottslighet.

9.8.6 Konsekvenser för brottsligheten i sammanfattning

Förslagen kan alltså var för sig förväntas leda till minskad brottslighet. Den sammantagna effekten bedöms bli att de ekonomiska vinsterna minskar, upptäcktsrisken ökar och påföljderna skärps.

En kvantitativ bedömning av konsekvenserna för brottsligheten låter sig inte göras. Vi vet för lite om hur olika faktorer påverkar olika typer av arbetslivskriminalitet. Empirisk forskning inom nationalekonomi och psykologi visar entydigt på att en större upptäcktsrisk leder till bättre regelefterlevnad.[15]

Förslagen bör alltså leda till att arbetslivskriminaliteten minskar i samhället, att utrymmet för oseriösa aktörer minskar och att det

[15] Skatteverket (2018), s. 22.

blir svårare för den organiserade och systemhotande brottsligheten att finansiera sin verksamhet och genomföra brottsliga upplägg.

9.9 Konsekvenser för sysselsättningen

Förslagen medför att arbetslivskriminalitet bättre kan motverkas vilket främjar en sund konkurrens på den svenska arbetsmarknaden. För den majoritet som driver företag och följer lagar och regler, bedöms förslagen främja konkurrenskraften. En bättre ordning på arbetsmarknaden medför bättre konkurrensvillkor för företag som följer avtal och regler och skapar en sundare arbetsmarknad. Bättre ordning borde på sikt leda till ett gynnsamt företagsklimat, vilket kan få positiva effekter på sysselsättningen.

9.10 Samhällsekonomiska konsekvenser

9.10.1 Angreppssätt

Det centrala syftet med konsekvensutredningar är att säkerställa att åtgärder är välfärdsförbättrande från samhällssynpunkt, det vill säga att nyttan överstiger kostnaderna för samhället som helhet. För att säkerställa detta behöver beaktas vilka konsekvenserna av framlagda förslag bedöms bli för offentlig sektor, företag och enskilda. Det behöver vidare kartläggas vilka som kan tänkas ta del av nyttan av de föreslagna åtgärderna och vilka som får bära eventuella kostnader.[16] I detta avsnitt utgår vi från förslagen som helhet.

9.10.2 Offentlig sektor

Nyttor

De potentiella samhällsekonomiska nyttorna för den offentliga sektorn av minskad arbetslivskriminalitet är mycket stora. Delegationen har i tidigare betänkanden behandlat arbetslivskriminalitetens omfattning. Till exempel har delegationen gjort bedömningen att de odeklarerade löneinkomster som kan kopplas till arbetslivskriminalitet uppgick till 81–94 miljarder kronor 2021, vilket mot-

[16] Ds 2022:22, s. 64.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

svarar ett skattebortfall på cirka 26 miljarder kronor.[17] Förslagen syftar inte direkt till att minska de odeklarerade inkomsterna men kan indirekt få sådana konsekvenser.

Det kan vara värt att poängtera att det framför allt är den kommunala ekonomin som skulle gynnas av exempelvis minskat svartarbete. Inkomstskatterna uppgick 2023 till cirka 948 miljarder kronor, varav den statliga skatten uppgick till cirka 56 miljarder kronor och den kommunala till cirka 892 miljarder kronor.

På sikt kan lägre brottslighet leda till bättre produktivitetsutveckling, vilket också är till fördel för de offentliga finanserna.

Det saknas underlag för att på något mer detaljerat sätt kunna kvantifiera de samhällsekonomiska nyttorna för den offentliga sektorn av de förslag som delegationen lämnar. Det är problematiskt, eftersom kostnaderna däremot är relativt enkla att fastställa. Det finns en uppenbar risk att det offentliga av det skälet inte lägger tillräckligt med resurser på att exempelvis öka upptäcktsrisken för olika arbetslivskriminella förfaranden.

Kostnader

Kostnaderna för de båda statsbidragen beräknas till 4,5 respektive 2 miljoner kronor per år. Kostnaden för förslaget om ett nytt uppdrag till Bolagsverket att ansvara för en funktion för vidareförmedling av registerinformation är i dagsläget svår att beräkna. Förslaget om att Diskrimineringsombudsmannen ska få föra talan för enskilda arbetstagare i en tvist enligt 2013 års lag bedöms innebära att myndighetens anslag behöver öka med cirka 4,2 miljoner kronor initialt och därefter årligen med drygt 2,6 miljoner kronor.

9.10.3 Företag

Nyttor

Förslagen förväntas kunna leda till att den osunda konkurrensen minskar bland såväl större som mindre företag och bedöms få särskilt stor effekt i de branscher som pekats ut som riskbranscher för

[17] SOU 2023:8, s. 19.

arbetslivskriminalitet. Förslagen förväntas vara särskilt gynnsamma för små företags förutsättningar och konkurrensförmåga.

Kostnader

För företag som följer gällande regelverk och fullgör sina skyldigheter enligt avtal innebär förslagen inga ytterligare kostnader.

9.10.4 Enskilda

Nyttor

Förslagen har flera nyttor för enskilda. Arbetstagare som har utnyttjats i arbetslivskriminella förfaranden får förbättrade möjligheter att få ut sin lön. Förslagen möjliggör också för civilsamhället att få stöd för åtgärder riktade mot offer för arbetskraftsexploatering.

Kostnader

Förslagen innebär inga direkta kostnader för enskilda. Det förefaller dock som att priset för vissa tjänster som riktar sig mot konsumentmarknaden bygger på att de som utför tjänsterna inte får de löner och villkor som de har rätt till. Detta skildras utförligt i tidigare kapitel. Arbetsmiljöverket har lyft fram en lång rad exempel på tjänster där konsumenter bör väcka frågor om priset verkar för lågt.[18] Förslagen syftar till att göra det svårare för arbetsgivare att utnyttja arbetstagare, vilket skulle innebära att det nuvarande prisläget på vissa tjänster blir svårt att upprätthålla. Denna eventuella ökade kostnad för enskilda som konsumenter kan dock inte tillmätas någon vikt i sammanhanget, eftersom det nuvarande prisläget bygger på brottslighet eller regelöverträdelser i tidigare led.

[18] https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet/stoppa-arbetslivskriminalitet/. Hämtad 2024-12-11.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.10.5 Samhällsekonomiska konsekvenser i sammanfattning

De förslag som lämnas i detta betänkande syftar alla till att på olika sätt se till att samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet bedrivs mer verkningsfullt, så att bland annat förlusterna i form av uteblivna skatteintäkter och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kan minska. Delegationen har i tidigare betänkanden konstaterat att de resurser som i dag läggs på att motverka arbetslivskriminalitet framstår som samhällsekonomiskt välmotiverade. Förslagen i detta betänkande innebär vissa kostnader för det offentliga. I förhållande till de nyttor för det offentliga de kan förväntas bidra med framstår även dessa som välmotiverade. Förslagen är ensidigt till nytta för seriösa företagare. De är också ensidigt till nytta för enskilda. Delegationen gör bedömningen att förslagen sammantaget med mycket stor sannolikhet är positiva för samhällsekonomin.

9.11 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

En central ambition med arbetet mot arbetslivskriminalitet är att förhindra att kvinnor och män utnyttjas i sin egenskap av arbetstagare. Om förslagen inte fullt ut skulle nå ut till branscher där kvinnor och män är verksamma i olika grad skulle det kunna leda till konsekvenser för jämställdheten. Vi kan exempelvis konstatera att byggbranschen är en mansdominerad bransch där arbetslivskriminalitet är vanligt förekommande. Städ- och skönhetsbranscherna är å andra sidan tydligt kvinnodominerade branscher där arbetslivskriminalitet förekommer. Majoriteten av de potentiella offren för människohandel och människoexploatering som utnyttjas som arbetskraft eller för tiggeri i Sverige är män eller pojkar. De förslag som delegationen lämnar är – med undantag för förslaget om ändring av fastighetsmäklarförordningen (2021:518) – inte begränsade till vissa branscher och är utformade för såväl traditionellt mansdominerade som kvinnodominerade branscher. Förslagen bedöms mot denna bakgrund inte ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

När det gäller de förslag som särskilt berör utlänningar som behöver arbetstillstånd i Sverige ska noteras att betydligt fler män än kvinnor söker och beviljas sådana tillstånd.[19]

9.12 Konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten

9.12.1 Inledning

Regler till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns i bland annat regeringsformen, EU:s dataskyddsförordning[20], Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), offentlighets- och sekretesslagstiftningen och i författningar som reglerar behandling av personuppgifter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Vad som närmare avses med personlig integritet är inte definierat i svensk rätt. En kränkning av den personliga integriteten har beskrivits som ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.[21] Bestämmelsen i regeringsformen har bland annat sin bakgrund i artikel 8 i Europakonventionen, enligt vilken var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.[22] Rättigheterna enligt denna artikel innebär inte bara ett skydd mot ingrepp i privatlivet från statens sida, utan ålägger också staten att i vissa fall vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär.

[19] Se bl.a. SOU 2024:15, s. 101.
[20] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[21] Prop. 2005/06:173 s. 15.
[22] Prop. 2009/10:80 s. 174–176.

9.12.2 Behovet av en noggrann integritetsanalys

I delegationens överväganden framgår vilka konsekvenser som förslagen kan få för den personliga integriteten i de fall sådana har kunnat förutses. Det finns dock skäl att också göra en samlad och övergripande analys av konsekvenserna för den personliga integriteten. De förslag som nu är aktuella är förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering och förslaget om en funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag. Förslagen väntas leda till att fler personuppgifter kan komma att behandlas. En utökad behandling kan ha påverkan på den personliga integriteten. Det är därför viktigt att en noggrann och samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning av förslagen görs.

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Faktorer som kan beaktas vid en sådan bedömning är bland annat syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Denna inverkan är bland annat beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, det vill säga hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt obegränsad, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifter som intrånget innebär har också betydelse. Risken för oönskad spridning har också betydelse för riskbedömningen. En ytterligare faktor, som kan vägas in, är risken för att en viss behandling negativt påverkar allmänhetens förtroende i de fall den personuppgiftsansvarige till exempel är en statlig myndighet.

Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att lagstiftaren eller en tillämpande myndighet på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget. Det kan till exempel handla om krav på proportionalitet för att en åtgärd ska få vidtas, interna och externa kontrollfunktioner, hur verksamheten organiseras och teknisk säkerhet för information.

9.12.3 Förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering

Förslaget om att sanktionsavgifterna vid utstationering ska öka vid upprepade överträdelser innebär att en ytterligare behandling av personuppgifter kan behöva ske hos Arbetsmiljöverket vid utfärdande av sanktionsavgifter på så sätt att myndigheten behöver kontrollera om den som ska få en sanktionsavgift tidigare har begått motsvarande överträdelse. Det räcker därvid med att myndigheten behandlar uppgifter om arbetsgivaren och huruvida denne tidigare – inom den föreslagna ettårsfristen – har fått en sanktionsavgift för en överträdelse av motsvarande slag. Om arbetsgivaren är en juridisk person behöver några personuppgifter inte behandlas eftersom uppgifter om en juridisk person inte utgör personuppgifter. Däremot är uppgifter om en enskild näringsidkare personuppgifter. När en sanktionsavgift ska utfärdas mot en sådan enskild näringsidkare behöver alltså Arbetsmiljöverket behandla uppgifter avseende näringsidkaren vid kontroll av om denne tidigare har begått motsvarande överträdelse.

För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs det att den sker med stöd av något av de villkor som räknas upp i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grund som nu är i fråga är främst om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, se artikel 6.1 första stycket c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden ska vara fastställd i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av, se artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Att det är Arbetsmiljöverket som prövar om en sanktionsavgift ska tas ut framgår av 40 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Av den föreslagna ändringen av utstationeringsförordningen kommer det att framgå att en dubbelt så stor sanktionsavgift ska tas ut om en sanktionsavgift redan har beslutats för en motsvarande överträdelse inom en ettårsperiod dessförinnan. Det kommer alltså att vara Arbetsmiljöverkets uppgift att tillämpa dessa bestämmelser. Vid fullgörandet av denna uppgift kommer det att vara nödvändigt att behandla personuppgifter i de fall det handlar om en enskild näringsidkare. Då fullgörandet av den rättsliga förpliktelse som Arbetsmiljöverket alltså har i praktiken förutsätter att personuppgifter behandlas, får syftet med behandlingen, i en-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

lighet med artikel 6.3 andra stycket första meningen i dataskyddsförordningen, anses vara fastställt i den rättsliga grunden.

Förslaget syftar till att förmå utstationerande arbetsgivare att i högre utsträckning anmäla utstationeringar, vilket krävs för att myndigheter och arbetstagarorganisationer ska kunna utöva kontroll och tillsyn över dem. Det viktigt att sanktionerna vid överträdelse av skyldigheterna enligt utstationeringsregelverket är effektiva, så att myndigheter kan bedriva en effektiv tillsyn och för att arbetsmarknadens parter ska kunna bedriva sitt arbete på ett framgångsrikt sätt. Sanktionsavgiften vid utstationering har varit densamma sedan den infördes 2013 och den höjs inte vid upprepade överträdelser. Det finns en risk att sanktionsavgiftens avskräckande effekt har urholkats.

Den personuppgiftsbehandling som krävs enligt förslaget är begränsad till att myndigheten behandlar uppgifter om arbetsgivaren och huruvida denne tidigare – inom den föreslagna ettårsfristen – har fått en sanktionsavgift för en överträdelse av motsvarande slag.

Vid avvägningen mellan behovet av att motverka arbetslivskriminalitet och den enskildes rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten får också behandlingen anses proportionerlig i förhållande till den nytta som förslaget innebär.

9.12.4 Förslaget om en funktion för vidareförmedling av registerinformation om företag

Förslaget om att Bolagsverket ska tillhandahålla en funktion för vidareförmedling av registerinformationen om företag medför att personuppgifter kommer att behandlas på ett sätt som inte förekommer i dag. I avsnitt 6.15.12 görs en analys av förslagets förhållande till regelverket om personuppgiftsbehandling. Där görs bedömningen att EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och befintliga registerförfattningar utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske i samband med en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag. Personuppgiftsbehandlingen bedöms också vara nödvändig och kommer, med hänsyn till den begränsning av vilka uppgifter som bör omfattas av registerkontrollen, att utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.13 Förslagens förenlighet med EU-rätten och internationella åtaganden

9.13.1 EU:s statsstödsregler

Delegationen föreslår ett nytt statsbidrag till arbetstagarorganisationer som bistår irreguljära migranter. Delegationen har beaktat EU:s statsstödsregler och övervägandena i denna del framgår i avsnitt 6.7.4, där bedömningen görs att den valda lösningen är förenlig med EU:s statsstödsregler.

9.13.2 Bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten

Förslag som lämnas i detta betänkande innebär att personuppgifter kommer att behandlas. Detta gäller dels förslaget om en samordnad registerkontroll, dels förslaget om en ändring av sanktionsavgifterna vid utstationering.

Eftersom förslagen kommer att innebära personuppgiftsbehandling aktualiseras – som berörts ovan – bestämmelser på EU-nivå som reglerar behandling av personuppgifter, nämligen EU:s dataskyddsförordning, som utgör grunden för den generella personuppgiftsbehandlingen inom EU.

Skyddet av personuppgifter regleras också i artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Artikel 7 i stadgan innehåller bestämmelser om respekt för privatlivet och familjelivet. I skäl 4 till dataskyddsförordningen anges att förordningen respekterar alla grundläggande rättigheter och iakttar de friheter och principer som erkänns i stadgan. Delegationen har beaktat de EU-rättsliga dataskyddsregelverken och gör bedömningen att förslagen är förenliga med dessa, se avsnitt 6.15.12.

Bestämmelser till skydd mot intrång i den personliga integriteten återfinns också i artikel 8.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen har sin bakgrund bland annat i artikel 8 i Europakonventionen.[23] Delegationen har beaktat den bestämmelsen i regeringsformen i sina överväganden.

[23] Prop. 2009/10:80 s. 174–176.

Sammanfattningsvis bedömer delegationen att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller bestämmelser till skydd för personuppgifter och mot intrång i den personliga integriteten.

9.13.3 Förslagen i förhållande till EU-rätten i övrigt

Förslaget om en ny sanktionsavgift i utlänningslagen träffar alla företag som anställer en utlänning som behöver arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Genom sanktionsavgiften påförs inga nya krav i fråga om vilka anställningsvillkor som ska gälla för att arbetstillstånd ska beviljas jämfört med i dag. De föreslagna lagändringarna bedöms inte verka diskriminerande mot företag som är etablerade i något annat land än Sverige. Förslagen bedöms vara förenliga med EUF-fördraget och EU-rätten i övrigt.

Den föreslagna lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbetstagare med arbetstillstånd är bara tillämplig i tvister mellan en arbetsgivare och arbetstagare som behöver ett särskilt arbetstillstånd i Sverige. Den bedöms inte kunna bli tillämplig i fall där ett tjänsteföretag från något annat land inom EES-området eller Schweiz utstationerar arbetstagare i Sverige eller när arbetstagaren i andra fall använder sig av den fria rörligheten inom EU för att arbeta i Sverige. När lagen är tillämplig saknar det betydelse om arbetsgivaren är ett företag som är etablerat i Sverige eller inte. Lagen innebär inte heller att det uppställs några nya krav för att arbetstillstånd ska meddelas, exempelvis att lönen enligt anställningsavtalet mellan arbetsgivaren och utlänningen ska hålla en viss nivå. Den föreslagna regleringen bedöms sammanfattningsvis inte direkt eller indirekt missgynna företag inom EES-området eller i Schweiz och den bedöms även i övrigt vara förenlig med EUF-fördraget och annan EU-rätt.

Den föreslagna samordnade registerkontrollen är en tjänst som ska tillhandahållas till privata aktörer. Förslaget innehåller inga begränsningar kring vem som kan begära ut uppgifter. Förslaget påverkar inte utländska företags förutsättningar att verka på den svenska marknaden. Utredningen bedömer därför att förslaget är förenligt med EUF-fördraget och övrig EU-rätt.

Också övriga förslag bedöms vara förenliga med EU-rätten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

9.13.4 Föreslagen i förhållande till internationella åtaganden

Sverige är bundet av flera internationella åtaganden om människohandel, däribland Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och ILO:s konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete med tillhörande protokoll. Vidare är Sverige bundet av EU:s direktiv om människohandel. Förslagen kan bidra till att fler förövare lagförs och till en bättre stöd- och skyddsprocess för utsatta. Delegationen bedömer att förslagen är förenliga med EU-rätten och internationella åtaganden när det gäller rättsakter om arbetet mot människohandel.

Sverige är även bundet av flera internationella åtaganden om föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar, däribland ILO:s konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. Delegationens förslag kan bidra till att stärka arbetstagarorganisationernas möjlighet att bistå irreguljära migranter samt till att stärka den svenska arbetsmarknadsmodellen och bedöms vara förenliga med internationella åtaganden när det gäller föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar. Även i övrigt bedömer delegationen att förslagen i betänkandet är förenliga med internationella åtaganden.

9.14 Konsekvenser i övrigt

Förslagen har ingen inverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget om en ny samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag rör som nämnts behandling av personuppgifter. Förslagen påverkar inte myndigheternas skyldighet att i sin verksamhet följa gällande regelverk och allmänna förvaltningsrättsliga principer och delegationen har beaktat behovet av rättssäkerhet.

9.15 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av eventuella informationsinsatser

Delegationen lämnar flera förslag som tillsammans och var för sig kan innebära förbättrade möjligheter för utsatta arbetstagare att få de arbets- och anställningsvillkor de har rätt till. De flesta författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Det handlar om den föreslagna nya lagen om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd och den föreslagna nya förordningen om statsbidrag till arbetstagarorganisationer för kostnader för att bistå utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Det handlar också om ändringar i lagen om utstationering av arbetstagare, utlänningslagen, lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen samt utstationeringsförordningen.

Ändringarna i fastighetsmäklarförordningen och förordningen om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

När det gäller den föreslagna nya förordningen om en samordnad vidareförmedling av registerinformation om företag samt ändringarna i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket anges att ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Det bör finnas tydlig information som är tillgänglig för utsatta arbetstagare om förslagen som påverkar arbetstagares rättigheter och möjligheter till stöd. Sådan information bör lämnas av de samverkande myndigheterna. Det framgår av lämnade regeringsuppdrag till myndigheterna att de ska genomföra gemensamma informationsinsatser med fokus på att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer och förändra attityder i syfte att motverka arbetslivskriminalitet, samt i syfte att stärka utsatta arbetstagares kunskap om rättigheter, skyldigheter och de möjligheter till stöd som finns. Information om de nya bestämmelserna kan lämpligen finnas tillgänglig på en sådan särskild hemsida, som delegationen

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tidigare föreslagit, där information bland annat till utsatta arbetstagare kan samlas.[24]

I övrigt bedöms det inte behövas några särskilda informationsinsatser.

[24] SOU 2024:14, s. 303 f.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller vid tvist om lön eller annan ersättning mellan en arbetsgivare och en utlänning som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren och som har eller har haft arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) för det arbete som fordran i tvisten avser.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Lagen innehåller en presumtion om lön eller annan ersättning i sådana tvister som anges i paragrafen. Presumtionsreglerna finns i lagens 3 §. Av paragrafen följer att lagens presumtionsregler kan åberopas av en utlänning som har eller har haft en anställning hos den arbetsgivare som är motpart i lönetvisten. Lagen är bara tillämplig på lönetvister som avser arbete som omfattas eller har omfattats av ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716). Det handlar alltså om fall där arbetstillståndet har beviljats under den förutsättningen att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.5.

2 § Ett avtalsvillkor som i jämförelse med denna lag är till nackdel för utlänningen är utan verkan mot honom eller henne.

Paragrafen innebär att det inte är möjligt att avtala bort rätten för en utlänning att åberopa lagens presumtionsregler. Lagen är alltså tvingande till utlänningens förmån. Utlänningen själv förfogar dock

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

trots det som sägs i paragrafen över själva lönetvisten där presumtionsregeln är tillämplig. Lagen innebär inga inskränkningar när det exempelvis gäller att i ett avtal lösa lönetvisten genom en förlikning.

Det saknar vid tillämpningen av paragrafen betydelse vilka som är parter i det avtal där villkoret finns. Också kollektivavtalsvillkor är utan verkan om villkoret är till nackdel för utlänningen jämfört med lagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.7.

Lön och annan ersättning

3 § Vid en tvist som avses i 1 § ska, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i anställningen anses motsvara vad som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd.

Har arbetsgivaren efter det att arbetstillståndet beviljades informerat Migrationsverket om att arbets- och anställningsvillkoren har ändrats ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden i stället anses motsvara de ändrade villkoren.

Om inte arbetsgivaren eller arbetstagaren visar annat ska den period under vilken arbete har utförts anses vara 3 månader.

Paragrafens *första stycke* innehåller en presumtion om att lönen och eventuella andra ersättningar i en sådan lönetvist som lagen enligt 1 § är tillämplig på ska motsvara det som följer av det anställningsavtal som har varit en förutsättning för Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd. Som framgår av 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen är en förutsättning för arbetstillstånd i nu aktuella fall att det mellan utlänningen och arbetsgivaren finns ett anställningsavtal enligt vilket lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Anställningen ska också göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning. Det är alltså villkoren om lön och andra ersättningar enligt det anställningsavtal som har getts in till Migrationsverket i samband med ansökan om arbetstillstånd som presumeras gälla i en lönetvist mellan utlänningen och arbetsgivaren.

Presumtionen kan endast brytas av arbetstagaren och inte av arbetsgivaren. Presumtionsregeln kan sägas innebära ett golv för den lön och de andra former av ersättning som arbetstagaren kan

lägga till grund för sina anspråk i en tvist som omfattas av lagen. Kan arbetstagaren visa att de villkor han eller hon har haft i själva verket har varit bättre än de som har legat till grund för arbetstillståndet hindrar inte presumtionsregeln att en rätt till lön grundad på de bättre villkoren görs gällande i tvisten. Däremot kan inte arbetsgivaren bryta presumtionen genom att åberopa att ett annat anställningsavtal än det som har getts in till Migrationsverket har reglerat villkoren för anställningen, se dock kommentaren till tredje stycket.

Om parterna i lönetvisten är oeniga också om vilken sysselsättningsgrad utlänningen har haft i det arbete som fordran i tvisten avser ska sysselsättningsgraden presumeras vara den som följer av det anställningsavtal som har legat till grund för Migrationsverkets prövning i tillståndsärendet. Också i det fallet är det endast arbetstagaren som kan bryta presumtionen, exempelvis genom att visa att sysselsättningsgraden under den period som lönefordran avser har varit högre än den som följer av det relevanta anställningsavtalet.

Bara villkor om lön, annan ersättning och den sysselsättningsgrad som ett anspråk grundar sig på omfattas av presumtionsregeln i stycket. Andra villkor i ett sådant anställningsavtal som har legat till grund vid prövningen av rätten till arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen omfattas alltså inte. Det finns i Sverige ingen definition av begreppet lön. Till begreppet hör typiskt sett den grundlön som följer av anställningsavtalet men också olika tillägg, exempelvis för att arbetet har utförts under obekväm arbetstid eller har skett vid sidan av eller utöver ordinarie arbetstid enligt avtalet. Exempel på ”annan ersättning” kan vara traktamente och liknande kostnadsersättningar som ska täcka arbetstagarens utlägg eller kompensera arbetstagaren för ökade kostnader eller vissa olägenheter i samband med exempelvis resor.

Vad som i det enskilda fallet ryms i begreppen lön och annan ersättning kan dock variera mellan olika branscher och sektorer på arbetsmarknaden och frågan bör därför i det enskilda fallet få avgöras med ledning av kollektivavtal eller praxis i den aktuella branschen eller sektorn. Ytterst får frågan om presumtionsregeln är tillämplig i fråga om en viss komponent som en fordran baseras på avgöras av rättstillämpningen.

Paragrafens *andra stycke* är tillämpligt när den arbetsgivare som är part i tvisten har informerat Migrationsverket om att arbets- och

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

anställningsvillkoren har förändrats sedan arbetstillståndet meddelades. I sådana fall ska för tiden därefter, om arbetstagaren inte visar annat, lönen, andra ersättningar och sysselsättningsgraden anses motsvara de ändrade villkoren. Det saknar betydelse vilken bakgrunden är till att information om de ändrade villkoren har lämnats till Migrationsverket. Det kan handla om att arbetsgivaren frivilligt har lämnat informationen, att information har lämnats efter ett föreläggande från Migrationsverket enligt 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen (2006:97) eller att arbetsgivaren har lämnat informationen i enlighet med ett sådant åläggande som avses i 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen.

Enligt paragrafens *tredje stycke* ska – i tvister där lagen är tillämplig – den period under vilken arbete har utförts anses vara tre månader, såvida inte någon av parterna i tvisten kan visa annat. I detta fall kan alltså presumtionen brytas både av arbetsgivaren och arbetstagaren. Invänder arbetsgivaren att arbetstagaren inte har arbetat under en så lång tidsperiod som arbetstagaren gör gällande i lönetvisten bryts alltså presumtionen om arbetsgivaren kan visa att arbete endast har utförts under en kortare period, exempelvis två månader.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.5 och 6.5.6.

Rättegångsregler

4 § Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

I paragrafen anges vilken rättegångsordning som ska gälla enligt lagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.8.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

39 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter som ska tas ut enligt 37 §.

Av sådana föreskrifter ska det framgå hur avgiften ska beräknas för olika slag av överträdelser. Avgiftsbeloppet ska kunna fastställas direkt med

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ledning av den angivna beräkningsgrunden. En avgift ska vara lägst 1 000 kronor och högst *200 000* kronor.

Av paragrafen framgår att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter.

Det andra stycket ändras på så sätt att det belopp som en sanktionsavgift högst får bestämmas till höjs från 100 000 kronor till 200 000 kronor.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.10.4.

10.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap.

15 d §

En utlänning med uppehållstillstånd enligt 15 § får, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen

1. har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, och
2. har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.

En utlänning som vistas här får, efter egen ansökan, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, också när utlänningen

1. företräds av Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation i en fråga som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, eller

2. har väckt talan enligt lagen (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd.

I paragrafen föreskrivs i *första stycket* en möjlighet att bevilja ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § och som har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §.

Paragrafen tillförs ett nytt *andra stycke* som innebär ytterligare möjligheter för en utlänning som vistas här att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Stycket behandlar två kategorier arbets-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

tagare och förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd skiljer sig åt mellan de två kategorierna.

I den *första punkten* behandlas utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige och som omfattas av lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Sådana utlänningar får en utökad möjlighet till tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det är dock inte tillräckligt att utlänningen själv uppger att denne har ett anspråk enligt den aktuella lagen. Förutsättningen för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är att antingen Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorganisation företräder utlänningen i en fråga som avses i lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Med detta avses att ombudsmannen eller organisationen på något sätt har gett uttryck för en avsikt att företräda utlänningen när det gäller ett anspråk som utlänningen anser sig ha. Det krävs inte att ett krav har framställts mot arbetsgivaren, att en stämningsansökan har lämnats in till tingsrätten eller liknande. Det kan handla om att ett beslut har fattats inom myndigheten eller organisationen att företräda utlänningen eller att myndigheten eller organisationen på fråga från Migrationsverket bekräftar en sådan avsikt. Med arbetstagarorganisation avses detsamma som i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, det vill säga en sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivaren. Det är fråga om samma grupp som avses i första stycket och som där under vissa förutsättningar kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Andra stycket första punkten kan tillämpas i situationer då inga av förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, till exempel när det gäller utlänningar som inte har något uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §. Den nya bestämmelsen kan också tillämpas om vissa av förutsättningarna är uppfyllda men inte alla. Det kan alltså till exempel handla om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, som har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, men som inte har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt lagen om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Det kan också vara så att det över huvud taget inte finns någon brottsutredning. Det räcker att Diskrimineringsombudsmannen eller en arbetstagarorga-

nisation företräder utlänningen när det gäller ett anspråk enligt den lagen som utlänningen anser sig ha. Den nya bestämmelsen är dock inte tillämplig om någon annan, exempelvis en annan organisation eller ett annat juridiskt ombud, företräder utlänningen.

I den *andra punkten* behandlas utlänningar som har eller har haft ett arbetstillstånd och som anser sig ha en fordran på lön eller annan ersättning enligt den föreslagna lagen (2026:000) om lön och annan ersättning för arbete av en utlänning med arbetstillstånd. För att en sådan utlänning ska få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelsen krävs att utlänningen har väckt talan enligt den aktuella lagen. Talan kan ha väckts genom ansökan om stämning vid domstol eller ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten. I dessa fall saknar det betydelse vem som företräder utlänningen; en arbetstagarorganisation eller någon annan.

Det finns bestämmelser som hänvisar till uppehållstillstånd som har beviljats enligt paragrafen och förslaget innebär att dessa bestämmelser också avser uppehållstillstånd som har beviljats enligt det nya andra stycket. Bestämmelser om inhibition av beslut att avvisa eller utvisa en utlänning som har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd som omfattas av paragrafen finns i 12 kap. 12 a §. Att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas under den tid ett sådant uppehållstillstånd gäller framgår av 12 kap. 13 b §. Utlänningar med ett sådant uppehållstillstånd omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., vilket framgår av den lagens 4 §. Utlänningar med ett sådant uppehållstillstånd är vidare undantagna från kravet på arbetstillstånd, vilket framgår av 5 kap. 1 § andra stycket utlänningsförordningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.

14 kap.

4 d §

Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift enligt 20 kap. 13 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Paragrafen är ny och anger vad som gäller vid överklagande av Migrationsverkets beslut om sanktionsavgift enligt 20 kap. 13 a och 13 b §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.8.

20 kap.

13 a §

Migrationsverket får ta ut en sanktionsavgift av en fysisk eller juridisk person som på en arbetstagare inte har tillämpat minst sådana villkor som krävs för att förutsättningarna i 6 kap. 2 § första stycket ska vara uppfyllda och det har lett till att arbetstagarens arbetstillstånd har återkallats enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 eller att en ansökan från arbetstagaren om förlängt arbetstillstånd har avslagits enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4.

Sanktionsavgift enligt första stycket får tas ut först när Migrationsverkets beslut om återkallelse eller att inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Sanktionsavgift enligt första stycket ska inte tas ut om den fysiska eller juridiska personen

1. i enlighet med ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen (2006:97) har anmält att något av de villkor som anges i 6 kap. 2 § första stycket 2 har ändrats till det sämre i förhållande till de uppgifter som har legat till grund för beslutet om utlänningens arbetstillstånd, eller

2. har lämnat uppgift om sådana förändringar av utlänningens villkor som avses i första punkten, utan att ha fått ett föreläggande enligt 6 kap. 6 b § utlänningsförordningen.

Paragrafen är ny och innebär att Migrationsverket under vissa förutsättningar får besluta om att en sanktionsavgift ska tas ut av en fysisk eller juridisk person som inte har tillämpat minst sådana anställningsvillkor som har varit en förutsättning för en utlännings arbetstillstånd.

En tillämpning av paragrafen aktualiseras i fall där Migrationsverket har fattat beslut om att återkalla en utlännings arbetstillstånd enligt 7 kap. 7 e § första stycket 1 eller om att avslå en ansökan om förlängt arbetstillstånd enligt 6 kap. 4 a § andra stycket 4. I båda dessa fall utgör grunden för beslutet att förutsättningarna enligt 6 kap. 2 § första stycket för det befintliga arbetstillståndet inte längre är uppfyllda. Enligt 6 kap. 2 § första stycket gäller som förutsättning för arbetstillstånd att anställningen gör det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning och att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

Om ett sådant beslut om återkallelse eller om att arbetstillståndet inte ska förlängas har fattats får Migrationsverket enligt paragrafens *första stycke* ta ut en sanktionsavgift av den fysiska eller juridiska person som inte har tillämpat minst sådana villkor som har varit en förutsättning för arbetstillståndet. Det kan handla om att arbetsgivaren inte har tillämpat de villkor om lön som följer av det anställningsavtal som Migrationsverket har haft som underlag vid sin prövning av rätten till arbetstillstånd eller att arbetsgivaren har sänkt sysselsättningsgraden i förhållande till anställningsavtalet i sådan utsträckning att utlänningen inte längre uppfyller försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket.

Det saknar vid tillämpningen av paragrafen betydelse huruvida det arbetstillstånd som har återkallats eller som inte har förlängts har varit knutet till arbetsgivaren eller bara till ett visst slag av arbete enligt reglerna i 6 kap. 2 a § andra stycket.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att sanktionsavgift får tas ut först när Migrationsverkets beslut om återkallelse eller att inte förlänga arbetstillståndet har fått laga kraft.

Enligt paragrafens *tredje stycke* ska någon sanktionsavgift inte tas ut när den fysiska eller juridiska personen på visst sätt har informerat Migrationsverket om att villkoren har försämrats.

I fall där den fysiska eller juridiska personen i egenskap av arbetsgivare har fått ett åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen (2006:97) ska någon sanktionsavgift inte tas ut om arbetsgivaren har fullgjort skyldigheten att anmäla att något av de relevanta villkoren har försämrats. Om det är en sådan anmälan som är grunden till att rätten till arbetstillstånd för utlänningen omprövas ska alltså inte någon sanktionsavgift tas ut, även om omprövningen leder till att arbetstillståndet återkallas. Detsamma gäller om villkoren enligt en anmäld försämring leder till att en ansökan om förlängt arbetstillstånd avslås.

Någon sanktionsavgift ska inte heller tas ut om den fysiska eller juridiska personen – även utan att ha fått något åläggande enligt 6 kap. 6 c § utlänningsförordningen – informerar Migrationsverket om att villkoren under tillståndstiden har ändrats till det sämre. För att undvika sanktionsavgift i dessa fall ska dock informationen ha lämnats innan Migrationsverket med stöd av 6 kap. 6 b § utlännings-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

förordningen har förelagt den fysiska eller juridiska personen att lämna information om de villkor som tillämpas i anställningen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.6 och 6.6.7.

13 b §

Sanktionsavgiften enligt 13 a § är det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när Migrationsverket fattade sitt beslut rörande utlänningens arbetstillstånd. Om det under en längre tid än tre månader har tillämpats sämre villkor än sådana som krävs för att förutsättningarna för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § första stycket ska vara uppfyllda är avgiften i stället två prisbasbelopp. Avgiften tillfaller staten.

Innan sanktionsavgift påförs ska den fysiska eller juridiska personen ges tillfälle att yttra sig.

Avgiften får sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om sanktionsavgiftens storlek, om att den som Migrationsverket avser att påföra sanktionsavgiften ska ges tillfälle att yttra sig och om förutsättningarna för att sätta ned avgiften.

I paragrafens *första stycke* anges att sanktionsavgiften enligt 20 kap. 13 a § som utgångspunkt är det prisbasbelopp som gällde vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet. Har den fysiska eller juridiska person som ska påföras sanktionsavgiften tillämpat sämre villkor än de som varit en förutsättning för arbetstillståndet i mer än tre månader är avgiften den dubbla. Det saknar i det sammanhanget betydelse när under tillståndstiden de sämre villkoren har tillämpats. För att den högre avgiften ska påföras är det tillräckligt att sämre villkor än de som har varit en förutsättning för arbetstillståndet har tillämpats i sammanlagt mer än tre månader under perioden från det att arbetstillståndet beviljades till dess att Migrationsverket beslutade att återkalla eller inte förlänga arbetstillståndet. Det är Migrationsverket som har bevisbördan för att så har skett.

Av paragrafens första stycke framgår vidare att sanktionsavgiften tillfaller staten.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att den fysiska eller juridiska personen ska ges tillfälle att yttra sig innan sanktionsavgift påförs.

Enligt paragrafens *tredje stycke* får avgiften sättas ned helt eller delvis, om särskilda skäl talar för det. Bestämmelsen motsvarar vad

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

som gäller avseende den särskilda avgiften enligt 20 kap. 12 § när någon har haft en person anställd som inte har erforderliga uppehålls- eller arbetstillstånd. Möjligheten att sätta ned avgiften med hänvisning till att det föreligger särskilda skäl är tänkt att användas restriktivt och endast i fall där det agerande som ligger bakom att ett arbetstillstånd har återkallats eller inte förlängts utifrån omständigheterna bedöms vara ursäktligt och det i det enskilda fallet framstår som orimligt att hela sanktionsavgiften tas ut.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.8.

14 §

Den särskilda avgiften *eller sanktionsavgiften ska* betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att domstolens *eller Migrationsverkets* beslut *fick* laga kraft. En upplysning om detta *ska* tas in i beslutet. Om avgiften inte betalas inom denna tid, *ska* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Den obetalda avgiften och dröjsmålsavgift *ska* lämnas för indrivning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Avgiften får inte drivas in när fem år har gått efter det att beslutet *fick* laga kraft.

I paragrafens *första stycke* görs det ett tillägg med innebörd att det som gäller i fråga om betalning av den särskilda avgiften enligt utlänningslagen gäller även för sanktionsavgiften enligt 20 kap. 13 a och 13 b §§. I övrigt görs vissa språkliga ändringar.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.8.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige

10 §

I en tvist om lön eller annan ersättning enligt denna lag får Diskrimineringsombudsmannen föra talan för en enskild arbetstagare. Talan förs vid Arbetsdomstolen.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

När en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, eller när en arbetstagarorganisation företräder den enskilde som ombud, får dock Diskrimineringsombudsmannen föra talan bara om organisationen inte gör det.

Talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelserna i lagen om rättegången i arbetstvister om den enskildes ställning i rättegången ska tillämpas också när ombudsmannen för talan.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om rätt för Diskrimineringsombudsmannen att föra talan inför domstol i mål enligt lagen.

Enligt *första stycket* får Diskrimineringsombudsmannen föra talan vid Arbetsdomstolen för en enskild arbetstagare.

Av *andra stycket* framgår att Diskrimineringsombudsmannens talerätt är subsidiär i förhållande till arbetstagarorganisationers. Detta innebär till att börja med att ombudsmannens talerätt är subsidiär i förhållande till den fackliga talerätten på motsvarande sätt som gäller enligt till exempel 25 § föräldraledighetslagen (1995:584), det vill säga i de fall då en arbetstagarorganisation har rätt att föra talan för den enskilde enligt 4 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Paragrafen skiljer sig dock från exempelvis bestämmelsen i föräldraledighetslagen på så sätt att en arbetstagarorganisation har företräde framför Diskrimineringsombudsmannen i ytterligare en situation, nämligen då organisationen företräder den enskilde som ombud. I sistnämnda fall uppställs alltså inte de krav som följer av 4 kap. 5 § lagen om rättegången i arbetstvister.

Enligt *tredje stycket första meningen* ska en talan som förs av Diskrimineringsombudsmannen behandlas som om talan hade förts på egna vägnar av arbetstagaren. Bestämmelsen har motsvarande innebörd som exempelvis bestämmelsen i 25 § andra stycket föräldraledighetslagen. Bestämmelsen innebär bland annat att den enskilde omfattas av domens rättskraft. Regeln betyder däremot inte att den enskilde svarar för rättegångskostnader i ett mål där Diskrimineringsombudsmannen som part tappar målet.[1]

Vidare ska enligt *tredje stycket andra meningen* det som enligt lagen om rättegången i arbetstvister gäller i fråga om den enskildes ställning i rättegången tillämpas också när ombudsmannen för talan. Med detta avses att den enskilde behandlas som part i rättegången när det gäller jävsförhållanden, personlig inställelse, hörande under

[1] Jfr prop. 2005/06:185 s. 127.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen, trots att det är Diskrimineringsombudsmannen som har egentlig partsställning i målet.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.2.

Referenser

Advokatsamfundet (2009). *En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer – en fråga om kvalitet och förtroende, liksom oberoende och självreglering.*

Advokatsamfundet (2019). *Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering.*

Advokatsamfundet (2022). *Direktiv till Advokatsamfundets tillsynskommitté.*

Advokatsamfundet (2023). *Tillsynskommitténs delrapport om inrättandet av en tillsynsenhet.*

Advokatsamfundet (2024a). *Verksamhetsberättelse 2023.*

Advokatsamfundet (2024b). *Underlagspromemoria avseende kvalifikationskrav för uppdrag som offentlig försvarare*.

Almega Serviceföretagen (2022a). *Städ i siffror.*

Almega Serviceföretagen (2022b). *Branschrapport städ och service.*

Almega Serviceföretagen (2024). *Branschrapport 2024 städ och service.*

Arbetsförmedlingen (2019). *Stöd per arbetsgivare. Kan och ska antalet stöd per arbetsgivare begränsas?* Dnr Af-2019/0028 9393.

Arbetsförmedlingen (2023a). *Arbetsförmedlingens kommentarer på Riksrevisionens rapport: Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker (RiR: 2023:17).* Dnr Af_2023/0118 9911.

Arbetsförmedlingen (2023b). *Hemställan om ändringar i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem och i lagen (2020:474) om skyldighet för kreditinstitut och försäkringsgivare att lämna vissa uppgifter till Arbetsförmedlingen.* Dnr Af-2023/0112 4881.

Arbetsförmedlingen (2024a). *Årsredovisning 2023*.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Arbetsförmedlingen (2024b). *Hemställan om att Arbetsförmedlingens beslut om återkrav ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol.* Dnr Af-2023/0019 3743.

Arbetsförmedlingen (2024c). *Hemställan om behovet av förtydligande lagstöd för Arbetsförmedlingens kontrollbesök.* Dnr Af-2024/0016 5741.

Arbetsmiljöverket (2021). *Remissvar gällande promemoria om genomförande av mobilitetspaketet*.

Arbetsmiljöverket (2023). *Arbetsskador 2022 Occupational accidents and work-related diseases*. Arbetsmiljöstatistik Rapport 2023:01.

Arbetsmiljöverket (2024a). *Helårsrapport 2023 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige.*

Arbetsmiljöverket (2024b). *Arbetsskador 2023. Occupational accidents and work-related diseases.* Arbetsmiljöstatistik Rapport 2024:01.

Arbetsmiljöverket (2024c). *Projektplan – Utstationering och arbetslivskriminalitet.* Dnr. 2023/071651.

Arbetsmiljöverket m.fl. (2019a). *Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.

Arbetsmiljöverket m.fl. (2019b). *Lägesrapport 2019 – för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet*.

Arbetsmiljöverket m.fl. (2021). *Lägesrapport – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Arbetsmiljöverket m.fl. (2022). *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Arbetsmiljöverket m.fl. (2024). *Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig samverkan*.

Bet. 2012/13:KU10. *Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

Bet. 2023/24:TU9. *Yrkestrafik och taxi*.

Brå (2002). *Just in time. Ekobrottslighet inom svensk och norsk långtradartransport*. Rapport 2002:6.

Brå (2003). *Förebyggande metoder mot ekobrott. En antologi*. Rapport 2003:10.

Brå (2014). *Gå på pengarna. Antologi om tillgångsinriktad brottsbekämpning*. Rapport 2014:10.

Brå (2015a). *Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet. En rapport om välfärdsbrott med felaktiga intyg*. Rapport 2015:8.

Brå (2015b). *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet*. Rapport 2015:15.

Brå (2015c). *Penningtvätt och annan penninghantering. Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*. Rapport 2015:22.

Brå (2016a). *Kriminell infiltration av företag*. Rapport 2016:10.

Brå (2016b). *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisers bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12.

Brå (2019). *Penningtvättsbrott. En uppföljning av lagens tillämpning*. Rapport 2019:17.

Brå (2020). *Tillsammans mot organiserad brottslighet. Exemplet Blekinge.*

Brå (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar.* Rapport 2022:1.

Brå (2024). *Möjliggörare för kriminella nätverk. Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor.* Rapport 2024:2.

Byggföretagen (2024). *Byggkonjunkturen #1 2024*.

Byggmarknadskommissionen (2022). *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*.

Ceder, M. m.fl. (2023). *Trafikkommentarer*. Norstedts Juridik, JUNO Version 11A, Publicerad digitalt den 11 oktober 2023.

Delmi (2019). *Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector, report 2019:3.*

Dir. 2023:65. *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Dir. 2023:134. *Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring.*

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Dir. 2024:23. *Tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*.

Dir. 2024:39. *Rättsliga biträden och rättegångskostnader – skärpt kostnadskontroll, ökat förtroende för offentliga försvarare och stärkta rättigheter för enskilda.*

Dir. 2024:106. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Ds Ju 1981:3. *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.*

Ds 2017:22. *Utstationering och vägtransporter*.

Ds 2018:7. *Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av arbetstillstånd för arbete.*

Ds 2021:1. *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet.*

Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte.*

Ds 2022:22. *Bättre konsekvensutredningar.*

Ds 2024:35. *Ett utvidgat näringsförbud på grund av brott.*

Ekobrottsmyndigheten (2016). *Effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffandet av revisionsplikten för mindre aktiebolag.*

Ekobrottsmyndigheten (2020a). *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige*.

Ekobrottsmyndigheten (2020b). *Fördjupad studie av effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffande av revisionsplikten för mindre aktiebolag*.

Ekobrottsmyndigheten (2023a). *Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2022*.

Ekobrottsmyndigheten (2023b). *Remissvar gällande betänkandet Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag (SOU 2023:34*).

Ekobrottsmyndigheten m.fl. (2021). *Missbruk av statlig lönegaranti.*

Ekonomistyrningsverket (2016). *Basbok. Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet.* ESV 2016:50.

Ekonomistyrningsverket (2020). *Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur*. ESV 2020:23.

Ekonomistyrningsverket (2023). *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* ESV 2023:22.

Ekonomistyrningsverket (2024). *Säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder 2024.* ESV 2024:23.

Engdahl, M. och Forslund, A. (2019). *Vilka tar del av nystartsjobb och andra subventionerade anställningar?* IFAU Rapport 2019:24.

ETI Sverige (2023). *Skuldsättning av bärplockare i Sverige – Förslag om att införa Employer Pays Principle.*

EU-kommissionen (2019). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen)*. Bryssel den 25.9.2019. COM(2019) 426 final.

EU-kommissionen (2021). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses. Final report*.

Europol (2021). *Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime.*

Fair Play Bygg (2024). *Årsrapport 2023.*

FAR (2024). *11 åtgärder mot ekonomisk brottslighet.*

Fastighetsmäklarinspektionen (2023). *Tematisk tillsyn. Kartläggning av mäklarföretags arbete mot penningtvätt*.

Fastighetsmäklarinspektionen (2024). *Hemställan om översyn av fastighetsmäklarlagen samt begäran om förordningsändringar*.

Folksam Forskning (2022). *Mätning av yrkestrafikens hastighetsefterlevnad 2022*.

Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar. Avvägningar och empirisk evidens.* IFAU Rapport 2018:14.

Frödin, O. och Kjellberg, A. (2020). *Anställningsbidrag: integration eller etnisk segmentering?* Arbetsmarknad & Arbetsliv 2020.

Halila, L. m. fl. (2018) *Administrativa sanktionsavgifter. En nordisk komparativ studie*, TemaNord 2018:511.

Handels (2019). *Bakom lacken. Ekonomisk utveckling och arbetskraftsinvandring i skönhetsbranschen*.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

HEUNI (2024). *From rights on paper to rights in action. Exploited migrant workers' access to remedy in the Baltic Sea Region.*

Hotell- och restaurangfacket (2012). *Till vilket pris som helst? En uppföljning av arbetskraftsmigranters villkor i hotell- och restaurangbranschen*.

Integritetsskyddsmyndigheten (2024). *Hemställan om utredning avseende bakgrundskontroller*. Dnr IMY-2024-8036.

IVO (2023). *Vad har IVO sett? – Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret.*

JK (2024). *Årsredovisning Justitiekanslern 2023.*

JK (2020). *Årsredovisning Justitiekanslern 2020.*

Johansson, M. (2024). *Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden. En uppföljning*.

Jämställdhetsmyndigheten (2024a). *Varför döms så få för människohandel? En analys av två forskningsstudier om hur människohandels- och människoexploateringsbrotten tillämpas i svenska domstolar.*

Jämställdhetsmyndigheten (2024b). *Remissvar gällande Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).*

Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen (2024). *Betänketid för offer för människohandel – slutrapport.*

Kjellberg, A. (2023). *Kollektivavtalens täckningsgrad och vita fläckar.* Arena.

Kommunal (2024). *Remissvar gällande betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15*).

Lappi, E. m.fl. (2024). *Produktivitet och produktivitetsutveckling i Sverige: Internationell jämförelse och jämförelsemöjligheter.* Expertrapport till Produktivitetskommissionen.

Livsmedelsföretagen (2024). *Remissvar gällande betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15*).

LO (2022). *Arbetslivskriminalitet 2022 i Stockholms län.* Medlingsinstitutet (2024). *Kollektivavtalstäckning och arbetsmarknadens organisationer*.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Melin, M. (2023). *Fastighetsmäklarlagen. En kommentar.* Norstedts Juridik, JUNO Version 5A, Publicerad digitalt den 10 februari 2023.

Migrationsverket (2024). *Remissvar gällande betänkandet Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).*

Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2024). *Sanktionsavgifter för överträdelser av arbetsmiljölagen – en effektutvärdering*.

Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (2023). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering 2022.*

Polismyndigheten (2016). *Polismyndighetens strategi för trafik som metod*. PM 46/2016.

Polismyndigheten (2021a). *Penningtvätt via fastigheter. Fastighetsmäklare som möjliggörare.* Finanspolissektionen. Dnr A052.211/2021.

Polismyndigheten (2021b). *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*.

Polismyndigheten (2022). *Brottsvinster ur ett större samhällsperspektiv*.

Polismyndigheten (2023a). *Information till fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag om Penningtvätt och finansiering av terrorism*. Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Dnr A292.076/2023.

Polismyndigheten (2023b). *Inriktning: Fokusområde kriminell ekonomi*.

Polismyndigheten (2023c). *Finanspolisen informerar. Revision av företag.*

Polismyndigheten (2023d). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 24.* Polismyndighetens rapport för 2022. Dnr A576.461/2023.

Polismyndigheten (2023e). *”Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!”* Slutrapport från Projekt Människohandel, Nationella operativa avdelningen.

Polismyndigheten (2024a). *Professionella penningtvättare. Branscher, modus och kopplingar till kriminella nätverk*. Finanspolissektionen.

Polismyndigheten (2024b). *Den kriminella ekonomin. Introduktion och översikt.*

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Polismyndigheten (2024c). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten.* Dnr A664.808/2023.

Polismyndigheten (2024d). *Fördjupad modusrapport. Systematisk penningtvätt inom den rysktalande organiserade brottsligheten.* Dnr A629.012/2024.

Polismyndigheten (2024e). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25.* Polismyndighetens rapport för 2023. Dnr A576.461/2023.

Polismyndigheten m. fl. (2019). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2019*. Dnr A457.772/2019.

Polismyndigheten m.fl. (2021). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021.* Dnr A562.287/2021.

Polismyndigheten m.fl. (2023). *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023.* Dnr A215.519/2023.

Prop. 153 L (2020–2021). *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet)*.

Prop. 1979/80:2. *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1981/82:142. *om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).*

Prop. 1985/86:126. *om lag om näringsförbud m.m.*

Prop. 1994/95:89. *Förslag till alkohollag*.

Prop. 2000/01:33. *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*.

Prop. 2004/05:164. *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling.*

Prop. 2005/06:109. *Åtgärder mot svarttaxi m.m*.

Prop. 2005/06:173. *Översyn av personuppgiftslagen*.

Prop. 2005/06:185. *Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen.*

Prop. 2007/08:126. *Patientdatalag m.m.*

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:125. *En ny alkohollag*.

Prop. 2011/12:45. *Kustbevakningsdatalag.*

Prop. 2012/13:71. *Anmälningsskyldighet vid utstationering*.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Prop. 2012/13:125. *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.*

Prop. 2013/14:215. *Ny lag om näringsförbud*.

Prop. 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling.*

Prop. 2017/18:82. *Personalliggare i fler verksamheter.*

Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag*.

Prop. 2017/18:120. *Kreditupplysningslagen och dataskyddsförordningen*.

Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Prop. 2020/21:119. *En ny fastighetsmäklarlag – förstärkt tillsyn över fastighetsmäklarbranschen*.

Prop. 2020/21:168. *Undantag från sekretess för beslut om stöd vid korttidsarbete*.

Prop. 2021/22:134. *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring.*

Prop. 2021/22:166. *Genomförande av mobilitetspaketet*.

Prop. 2021/22:206. *Snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut*.

Prop. 2022/23:143. *Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat*.

Prop. 2023/24:85. *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.*

Prop. 2023/24:148. *Två frågor om taxi – prisuppgiftsskyldigheten och ålderskravet för taxiförarlegitimation*.

Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025*.

Prop. 2024/25:11. *Ökad kontroll vid utbetalning från den statliga lönegarantin.*

Prop. 2024/25:8. *Bolag och brott.*

Regeringsbeslut A2022/00996. *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet.*

Regeringsbeslut A2024/00857. *Uppdrag till Södertörns högskola att utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling i samhället.*

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Regeringsbeslut A2024/01109. *Ändring av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

Regeringsbeslut I2022/00694. *Uppdrag att föreslå ytterligare krav på etablering för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige*.

Regeringsbeslut Ju2019/02929/KRIM. *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera satsningarna på Brottsförebyggande rådet.*

Regeringsbeslut Ju2024/00843. *Uppdrag att studera hur bolag används som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön.*

Regeringsbeslut KN2024/00578, KN2024/02544 (delvis) och KN2024/02560. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket*.

Regeringsbeslut S2023/03241, S2024/02156 (delvis), S2024/02157 (delvis) m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan.*

Riksrevisionen (2017). *Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar.* RiR 2017:35.

Riksrevisionen (2020a). *Rutavdraget – konsekvenser av reformen.* RiR 2020:2.

Riksrevisionen (2020b). *Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade.* RiR 2020:27.

Riksrevisionen (2021). *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade ekonomiska brottsligheten*. RiR 2021:30.

Riksrevisionen (2022). *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete*. RiR 2022:4.

Riksrevisionen (2023a*). Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker*. RiR 2023:17.

Riksrevisionen (2023b). *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*. RiR 2023:19.

Riksrevisionen (2023c). *Svart på vitt – rotavdragets kostnader och effekter*. RiR 2023:26.

Riksrevisionen (2024). *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*. RiR 2024:12.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Rostami, A. och Mondani, H. (2024). *Kriminella entreprenörer – en studie av den organiserade brottslighetens kopplingar till näringslivet*. Stockholms handelskammare.

Sandahl, Rolf (2017). *Ett utökat system med sanktionsavgifter – en lägesbild*.

Sjödin, E. (2020). *Arbetsmarknadens skuggsida – rättsföljder vid för låga löner*. Juridisk Tidskrift, 2019-20(3), 671–695.

Skatteverket (2018). *Skattekontroll, moral och efterlevnad.*

Skatteverket (2020a). *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019*.

Skatteverket (2020b). *Remissvar. Promemorian Undantag från sekretess för vissa beslut som rör stöd vid korttidsarbete (Fi2020/04215).* Dnr 8-542444.

Skatteverket (2021). *Slutrapport med erfarenheter från Skatteverkets kontroll av nagelvårdsbranschen.*

Skatteverket (2023). *Riktad kontrollinsats av matbudsföretag*. Rapportnummer 8-2649765.

Skatteverket (2024a). *Behov av en sammanhållen infrastruktur för identitet.* Dnr 8-2765903.

Skatteverket (2024b). *Nationell lägesbild över befolkningen.* Dnr 8-2690557.

Skatteverket (2024c). *Remissvar. Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (SOU 2023:100)*.

Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Skr. 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*.

Skr. 2023/24:82. *Riksrevisionens rapport om kontrollen av subventionerade anställningar.*

SOU 1999:31. *Tillsyn över advokater m.m.*

SOU 2013:38. *Vad bör straffas?*

SOU 2014:48. *Registerutdrag i arbetslivet*.

SOU 2016:86. *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*.

SOU 2016:91. *Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden.*

SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

SOU 2017:114. *reboot – omstart för den digitala förvaltningen.*

SOU 2018:49. *F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor*.

SOU 2018:79. *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning.*

SOU 2019:19. *Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd.*

SOU 2019:59. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.

SOU 2020:35. *Kontroll för ökad tilltro*.

SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet*.

SOU 2021:31. *Kontroller på väg*.

SOU 2021:55. *Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen*.

SOU 2021:88. *Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m.*

SOU 2021:97. *Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift.*

SOU 2022:36. *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge.*

SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter.*

SOU 2022:45. *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus*.

SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland.*

SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration.*

SOU 2023:26. *Översyn av entreprenörsansvaret.*

SOU 2023:34. *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*.

SOU 2023:43. *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter.*

SOU 2023:52. *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.

SOU 2023:100. *Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden.*

SOU 2024:14. *Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete.*

SOU 2024:15. *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.*

SOU 2024:24. *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag.*

SOU 2024:44. *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.*

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

SOU 2024:63. *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter.*

SOU 2024:75. *Personuppgifter och mediegrundlagarna.*

Spanger, M. och Dörffer Hvalkof, S. (2021). *Udnyttelse af migranters arbejdskraft på det danske arbejdsmarkedet*.

Statskontoret (2020). *Statliga myndigheters upphandlingar med arbetsrättsliga villkor.* Rapport 2020:24.

Stora Branschgruppen (2020). *Stora branschgruppen presenterar tre åtgärdsförslag för konkurrens på lika villkor.*

Svenska Bankföreningen (2024). *Framställning. Nya förutsättningar för företagsförmedlare i syfte att begränsa möjliggörande av ekonomisk brottslighet.* 2024/09/012.

Svenska Taxiförbundet (2018). *En framtidslösning på problemet med svarttaxi*.

Svenska taxiförbundet (2020). *Hemställan om uppdrag till polisen att prioritera skatte- och lagbrott inom taxi.*

Svenska Taxiförbundet (2022). *Taxi för upphandling av samhällsbetalda resor*.

Svenska Transportarbetareförbundet (2013). *Taxibranschen i Sverige*.

Svenskt Näringsliv (2022). *Oseriösa företag i offentlig upphandling*.

Svenskt Näringsliv (2023). *Arbetsmarknadskriminalitet – hur påverkas företagen och vad behöver göras?*

Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Yttrande. Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).*

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Södertälje kommun (2022). *Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – Pax.*

Torp, E. (2023). *Rent åt helvete*. *Ett reportage.* Mondial.

Transportföretagen (2019). *Effektivare tillsyn av yrkestrafiken*. Rapport april 2019.

Transportstyrelsen (2019a). *Tillståndsmätning 2018. Kontroll av regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg avseende buss och taxi*. TSG 2017-3925.

Transportstyrelsen (2019b). *Tillståndsmätning 2019. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter samt mätning av sociala villkor bland lastbilsförare*. TSG 2017-3925.

Transportstyrelsen (2021). *Remissvar. Genomförande av mobilitets-paketet*. TSG 2021-7607.

Transportstyrelsen (2022a). *Tillståndsmätning 2022. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter samt mätning av sociala villkor bland lastbilsförare*. TSG 2022-10382.

Transportstyrelsen (2022b). *Uppdrag att föreslå ytterligare krav på etablering för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige*. Redovisning av regeringsuppdrag I2022/00694.

Transportstyrelsen (2023). *Tillståndsmätning Taxi 2022. Kontroll av regelefterlevnaden inom yrkestrafik på väg avseende taxi-transporter*. TSG 2021-5583.

Transportstyrelsen (2024a). *Transportmarknaden i siffror 2023. Översikt av utvecklingen på marknaderna för väg- och järnvägs-transporter*. TSG 2024-976.

Transportstyrelsen (2024b). *Årsredovisning 2023*. TSG 2024-181.

Transportstyrelsen (2024c). *Uppdrag att analysera och följa upp mobilitetspaketets genomförande i Sverige*. TSG 2022-2879.

Transportstyrelsen (2024d). *Tillståndsmätning 2024. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende godstransporter, mätning av lastbilsförares sociala villkor och kontroll av transport-företags skatter och avgifter*. TSG 2024-3759.

Upphandlingsmyndigheten m.fl. (2020). *Statistik om offentlig upp-handling 2020.*

Upphandlingsmyndigheten (2023a). *Nationella upphandlingsrapporten 2023.*

Upphandlingsmyndigheten (2023b). *Remissvar gällande betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43).*

Upphandlingsmyndigheten (2024a). *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling. Delredovisning av ett regeringsuppdrag.* Dnr UHM-2023-0108.

Upphandlingsmyndigheten (2024b). *Remissvar gällande Arbetslivskriminalitet – Myndighetssamverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14)*.

Wingborg (2023). *Schysta skogsbär – sex reformer för bättre arbetsvillkor och en bärkraftig bärbransch.* Arena.

Domar och annan rättspraxis i bokstavsordning

AD 2021 nr 43.

AD 2022 nr 45.

EU-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-222/04 (Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl.)

EU-domstolens dom den 1 december 2020 i mål C-815/18 (Federatie Nederlandse Vakbeweging mot Van den Bosch Transporten BV m.fl.).

EU-domstolens dom den 8 juli 2021 i mål C-428/19 (OL m.fl. mot Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt).

EU-domstolens dom den 16 november 2023 i mål C-422/22 (Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu mot TE).

EU-domstolens dom den 4 oktober 2024 i mål C-541/20–C-555/20 (Litauen m.fl. mot parlamentet och rådet).

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 5 maj 2023 i mål nr 159-23.

Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 15 mars 2024 i mål nr 3944-23.

Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 16 augusti 2023 i mål nr 2466-23.

Halmstad tingsrätts dom den 20 juni 2022 i mål nr B 1357-21.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

HFD 2014 ref. 66.

HFD 2015 ref. 61.

HFD 2020 ref. 36.

Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 september 2022 i mål nr B 4088-22.

Hovrätten för Övre Norrlands dom den 24 oktober 2024 i mål B 835-24.

Högsta domstolens beslut den 13 juli 2021 i mål nr Ö 5090-20 (NJA 2021 s. 576).

Högsta domstolens dom den 15 februari 2022 i mål nr B 1770-21 (NJA 2022 s. 23).

Högsta domstolens beslut den 21 mars 2023 i mål nr Ö 3743-22.

Högsta domstolens dom den 30 augusti 2023 i mål nr B 7530-21.

JO 1990/91, s. 382.

JO beslut den 28 augusti 2013, dnr 4171-2011.

JO beslut den 9 juni 2017, dnr 741-2016.

Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 19 november 2021 i mål nr 4120–21.

Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 9 december 2021 i mål nr 6394–21.

Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 29 november 2024 i mål nr 7245-23.

Kammarrätten i Stockholms dom den 11 maj 2023 i mål nr 1625-23.

Kammarrätten i Stockholms dom den 8 september 2023 i mål nr 4034-23.

Kammarrätten i Stockholms dom den 31 januari 2024 i mål nr 6666-23.

Kammarrätten i Stockholms dom den 8 mars 2024 i mål nr 18-24.

Lycksele tingsrätts dom den 11 juli 2024 i mål B 583-23.

Svea hovrätts dom den 17 januari 2024 i mål nr B 6941-22.

Kommittédirektiv 2021:74

En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation ska, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen ska bl.a.

- verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet, och
- förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter.

Uppdraget ska delredovisas senast den 17 juni 2022, senast den 24 februari 2023 och senast den 23 februari 2024, och slutredovisas senast den 28 februari 2025.

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt samhällsproblem

Området arbetslivskriminalitet omfattar flera olika typer av regelöverträdelser. Det kan exempelvis handla om brott mot lagstiftning som rör arbetsmiljö och skatter eller otillåtet utnyttjande av arbetsmarknadspolitiska insatser och välfärdsförmåner. Det kan också handla om penningtvätt och bedrägerier, arbete utan arbetstillstånd samt utnyttjande av arbetskraft genom människoexploatering och människohandel. En del av arbetslivskriminaliteten utgörs av välfärds-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

brott, som är ett samlingsbegrepp för brott som riktas mot välfärdssystemen.

Arbetslivskriminalitet leder till negativa konsekvenser för arbetstagare, företag, samhället och statsfinanserna och kan dessutom vara en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Arbetstagare riskerar ofta osäkra arbetsvillkor, lägre löner och allvarliga kränkningar av sina rättigheter. Företag som följer reglerna riskerar att konkurreras ut av oseriösa aktörer. Samhället och statsfinanserna riskerar allvarliga budgetkonsekvenser genom minskade intäkter via skatter och sociala avgifter. Aktörer som bedriver arbetslivskriminalitet kombinerar ofta regelöverträdelser inom flera områden. Samverkan och erfarenhetsutbyte är i dessa fall av central betydelse som grund för samhällets insatser för att stoppa dem.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet. Exempelvis har åtta myndigheter sedan 2018 haft i uppdrag att samverka genom bland annat myndighetsgemensamma kontroller (A2017/02422, A2017/00678, A2021/00085). Delegationens arbete ska ske i tillägg till befintliga insatser. Delegationens uppgift är att, med utgångspunkt i bl.a. det arbete som bedrivs av myndigheterna, stödja och stärka samhällets samlade insatser mot arbetslivskriminalitet ur ett brett och långsiktigt perspektiv. Myndigheterna har även fortsättningsvis det mycket angelägna uppdraget att bedriva och utveckla det operativa arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet, både utifrån sina egna verksamhetsområden och i samverkan.

Uppdraget att verka samlande och stödjande för att motverka arbetslivskriminalitet

Att motverka arbetslivskriminalitet kräver insatser från flera olika typer av aktörer. Olika myndigheters verksamheter bidrar på olika sätt utifrån sina respektive uppdrag, och de har olika kunskap och metoder att tillgå. Vissa myndigheter har en mer central roll än andra myndigheter inom befintliga samverkansformer. Arbetsmarknadens parter har också en viktig roll i sammanhanget. De har bland annat genom sin branschkunskap en särskild förståelse för utvecklingen och omfattningen av arbetslivskriminaliteten. Dessutom kan även exempelvis företag och branschorganisationer agera för att minska risken för arbetslivskriminalitet.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

En väsentlig del av den analys och det erfarenhetsutbyte som sker i dag görs inom ramen för en viss bransch eller sektor inom arbetslivet eller med utgångspunkt i någon eller några myndigheters arbete. Det är viktigt att arbetssätt som visat sig framgångsrika i motverkandet av arbetslivskriminalitet kan identifieras och spridas till andra berörda organisationer, branscher och sektorer. I sammanhanget är det också viktigt att befintliga samarbeten och kontaktvägar beaktas och tas tillvara.

Delegationen ska därför

- ur ett samhällsövergripande perspektiv verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet och främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan,
- samla och sprida goda exempel på framgångsrika insatser och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och motverka arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för att sådant arbete ska kunna underlättas eller få ökad spridning, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, det arbete som delegationen har bedrivit kan fortsätta långsiktigt inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer.

Uppdraget att förstärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och att sprida kunskap om internationella erfarenheter

Hur utbredd är arbetslivskriminaliteten och hur kan den följas upp?

För flera av de regelöverträdelser som kan benämnas som delar av arbetslivskriminaliteten saknas i dag uppskattningar av problemens omfattning. Det finns samtidigt svårigheter att kvantifiera eller på annat sätt bedöma arbetslivskriminalitetens omfattning, inte minst när det handlar om kriminell verksamhet som svårligen låter sig upptäckas genom tillgängliga kontrollmetoder. Detta förtar dock inte behovet av välgrundade bedömningar som ger möjlighet att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning och konsekvenser i syfte att med större säkerhet kunna prioritera resurser till rätt åtgärder och därmed bedriva ett mer effektivt arbete.

En förutsättning för att kunna uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning är att det finns en definition av densamma. En sådan

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

saknas i dag. Det finns, både i tidigare utredningar (bland annat i betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen [SOU 2019:59]) och inom ramen för flera olika myndigheters verksamheter, information som berör problemens omfattning. Sådan information kan emellertid också handla om regelöverträdelser som inte kan anses ingå i arbetslivskriminaliteten. Därför finns behov av att utarbeta metoder för att på ett strukturerat sätt kunna analysera och följa upp de företeelser som sker i arbetslivet, drabbar enskilda eller snedvrider konkurrensen och sammantaget utgör arbetslivskriminaliteten. Eftersom arbetslivskriminaliteten är komplex och dess omfattning är svår att kvantifiera, kan det finnas skäl att kombinera olika informationskällor och metoder.

Därtill finns ett behov av att kunna följa upp och analysera arbetslivskriminalitetens utveckling på ett sätt som möjliggör jämförelser över tid. Detta kan till del ske exempelvis genom användandet av indikatorer. Bland annat eftersom de uppgifter som kan ligga till grund för sådana bedömningar finns inom flera olika myndigheter finns också ett behov av att bedöma hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats. I möjligaste mån bör indikatorerna utgå från redan befintliga sådana.

Delegationen ska därför

- utarbeta en definition av och uppskatta omfattningen av arbetslivskriminaliteten i Sverige, och
- utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag avslutats.

Hur motverkar man arbetslivskriminalitet i andra länder?

Arbetslivskriminalitet är ett samhällsproblem som är internationellt till sin natur, både såtillvida att det kan observeras i många olika länder och genom att det ofta förekommer att utländska arbetstagare utnyttjas. Nätverk som ligger bakom arbetslivskriminalitet kan också ha kopplingar såväl till annan organiserad brottslighet som till andra länder. Det kan i vissa fall finnas behov av samarbete internationellt mellan myndigheter i syfte att motverka gränsöverskridande arbetslivskriminalitet.

Olika länder har delvis olika arbetssätt och verktyg i bekämpandet av arbetslivskriminalitet. Det kan exempelvis handla om former för samverkan myndigheter emellan, stöd till personer som exploaterats på arbetsmarknaden och olika aktörers ansvar att tillhandahålla information till såväl allmänheten som berörda individer.

Det är därför av värde att dra lärdom av de erfarenheter och den kunskap som finns i andra länder, såväl vad gäller gränsöverskridande arbete som insatser och regelverk som finns på nationell nivå.

Den norska regeringen lade fram en nationell strategi mot arbetslivskriminalitet 2015. I den senaste versionen innehåller den 43 aktiva åtgärder inom flera olika departements och myndigheters ansvarsområden (Strategi mot arbeidslivskriminalitet, reviderad 8 februari 2021). I Norge sker också samlokalisering av myndigheter i syfte att bekämpa arbetslivskriminalitet i form av så kallade a-krimcenter. I Sverige bedrivs myndighetssamverkan med likartade syften, men givet de särskilda arbetsformer som tillämpas i Norge har det sannolikt gjorts erfarenheter som kan vara värdefulla även i en svensk kontext.

Delegationen ska därför

- undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt och insatser, såväl vad gäller gränsöverskridande som nationellt arbete, mot arbetslivskriminalitet från andra länder inom EU och EES samt på nordisk-baltisk nivå och EU-nivå och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige, och
- undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge, med särskilt fokus på arbetet med och insatserna inom den uppdaterade nationella strategin mot arbetslivskriminalitet och myndighetssamverkan inom ramen för s.k. a-krimcenter, och vid behov föreslå åtgärder för att framgångsrika arbetssätt och insatser ska kunna tillämpas i Sverige.

Hur kan myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet utvecklas?

Under 2018–2020 hade Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket i uppdrag att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighets-

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

gemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (A2017/02422, A2017/00678). Regeringen gav i januari 2021 myndigheterna i uppdrag att under 2021 samverka kring fortsatt utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan (A2021/00085). Det finns även i sammanhanget andra relevanta former av myndighetssamverkan, som bland annat sker inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Det finns, särskilt vad gäller de mest systematiska formerna av arbetslivskriminalitet, flera beröringspunkter mellan de olika samverkansformerna.

Bland de beståndsdelar som kan anses utgöra arbetslivskriminalitet finns sådana som är särskilt komplexa och svåra att upptäcka. Det kan handla om brottsupplägg som är avancerade till sin natur och kräver insatser från flera olika myndigheter för att motverkas. Sådana brottsupplägg kan användas för att bedriva exploatering av arbetskraft, inklusive människohandel och människoexploatering. Det är i sådana fall vanligt förekommande att offren inte självmant berättar om sin utsatthet och det kan vara svårt att upptäcka människohandel eller människoexploatering vid ett enskilt inspektionstillfälle. Samverkan mellan myndigheter är därmed särskilt viktigt för att motarbeta exploatering av arbetskraft och andra avancerade brottsupplägg.

Delegationen ska därför

- följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet och vid behov föreslå åtgärder för en förbättrad samverkan och ökad effektivitet i statens insatser mot arbetslivskriminalitet.

Särskilt fokus ska läggas på arbete med myndighetsgemensamma kontroller samt hur effektiv samverkan är i förhållande till sådan arbetslivskriminalitet som kan anses särskilt komplex och systematisk, exempelvis sådan som kan innefatta att arbetstagare utnyttjas i människohandel eller människoexploatering.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Konsekvensbeskrivningar

För de förslag som lämnas ska delegationen redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera konsekvenserna för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare ska delegationen särskilt beakta och redovisa hur lämnade förslag kan påverka den administrativa arbetsbördan för företag och arbetsgivare. Delegationen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs, särskilt när det gäller arbetslivskriminalitetens omfattning och utveckling.

I de fall delegationen lämnar förslag som rör behandling av personuppgifter ska den särskilt redogöra för hur hänsyn tagits till behovet av informationssäkerhet, rättssäkerhet samt skydd för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

I uppdraget ingår att beakta och följa relevant arbete inom Regeringskansliet, pågående utredningar och pågående arbete på myndigheterna. Detta gäller exempelvis utredningen om stärkta möjligheter att bekämpa bidragsbrott för myndigheter som omfattas av bidragsbrottslagen (dir. 2021:39) och uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442).

Delegationen ska samråda med de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet, beakta deras behov av stöd och ta tillvara den kunskap som deras arbete genererar, och även beakta annan relevant myndighetssamverkan såsom samverkan mot organiserad brottslighet. Delegationen ska även samråda med Brottsförebyggande rådet. I de delar som berör uppdraget att uppskatta arbetslivskriminalitetens omfattning ska delegationen samråda med Ekonomistyrningsverket och berörda myndigheter. Därtill ska delegationen vid behov samråda med andra relevanta myndigheter och aktörer, särskilt arbetsmarknadens parter.

Delegationen ska vid behov lämna författningsförslag.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

De två punkterna i det första deluppdraget om att verka samlande och stödjande och att samla och sprida goda exempel ska redovisas årligen med början 2023 – senast den 24 februari 2023, senast den 23 februari 2024 och i samband med slutredovisningen senast den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att undersöka och dra lärdom av framgångsrika arbetssätt i andra länder ska också redovisas årligen med början 2023.

De två punkterna i det andra deluppdraget om att utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige och om att undersöka och dra lärdom av arbetet mot arbetslivskriminalitet i Norge ska redovisas senast den 17 juni 2022. Vid detta tillfälle ska också en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning redovisas. Uppskattningen av arbetslivskriminalitetens omfattning i sin helhet ska redovisas senast den 24 februari 2023.

Punkten i det andra deluppdraget om att följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet ska redovisas senast den 23 februari 2024.

Punkten i det första deluppdraget om att ta ställning till en fortsättning av delegationens arbete inom ramen för befintliga myndighetsstrukturer ska redovisas i samband med slutredovisningen den 28 februari 2025. Punkten i det andra deluppdraget om att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning ska också redovisas i samband med slutredovisningen.

Delegationen ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) om arbetet.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:2

Tilläggsdirektiv till En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 februari 2022

Förkortad tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bl.a. utarbeta en definition av arbetslivskriminaliteten i Sverige. Den delen av uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 17 juni 2022.

Utredningstiden förkortas. Uppdraget att utarbeta en definition ska i stället redovisas senast den 31 mars 2022, i form av en promemoria.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:87

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Den 10 februari beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen (dir. 2022:2). Genom tilläggsdirektiven förkortades utredningstiden för redovisning av den del av uppdraget som gällde att redovisa en definition av arbetslivskriminalitet.

Delegationen ska nu även

- utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2023.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet

Den 24 februari 2022 beslutade regeringen om ett uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Enligt uppdraget ska Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

och Åklagarmyndigheten under 2022–2023 samverka för att motverka arbetslivskriminalitet. En viktig del av myndighetssamverkan är myndighetsgemensamma kontroller. För att urvalet av kontroller ska underlättas och för att kontrollerna ska träffa rätt är det viktigt att myndigheterna får information från personer som har kännedom om omständigheter som skulle kunna utgöra arbetslivskriminalitet. Information från enskilda underlättar också för myndigheterna att skapa sig en god bild av hur problemet tar sig uttryck i samhället och i vilka delar av arbetslivet och inom vilka branscher det förekommer som mest.

De myndigheter som omfattas av uppdraget om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan tar i dag emot och hanterar anmälningar och tips från enskilda. Arbetslivskriminalitet spänner ofta över flera myndigheters ansvarsområden och enskilda kan därför behöva kontakta flera olika myndigheter för att lämna information om missförhållanden hos ett företag. Detta skapar problem både för myndigheterna och för enskilda. Från myndigheternas perspektiv är det inte säkert att de inom ramen för befintliga regelverk kan lämna över informationen som hör till andra myndigheters ansvarsområden. Viktig information riskerar därmed att inte komma samtliga berörda myndigheter till del och för den enskilde kan det framstå som att myndigheterna inte agerar på de lämnade uppgifterna på ett adekvat sätt. Det kan även upplevas som frustrerande att bli hänvisad mellan myndigheterna och det kan också i många fall vara oklart för den enskilde vilken myndighet denne ska kontakta. Detta kan leda till att enskilda väljer att inte lämna informationen till myndigheterna.

I promemorian Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet (Ds 2021:1) bedöms förutsättningarna för en myndighetsgemensam ingång för tips om arbetslivskriminalitet. I promemorian görs även ett antal överväganden kring hur en sådan skulle kunna fungera. Bedömningen i promemorian är att en sådan gemensam tipsingång, som skulle ge myndigheter möjlighet att lämna vidare inkomna tips till andra myndigheter, inte skulle vara tillräckligt effektiv i relation till andra tänkbara sätt att stärka arbetet mot arbetslivskriminalitet inom ramen för nuvarande regelverk och regeltillämpning. Frågan bör enligt promemorian omvärderas om och när regelverken förändras eller tillämpas annorlunda.

Sedan bedömningen gjordes i promemorian har regeringen beslutat om uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan. Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten och Skatteverket ska senast den 30 juni 2022 inrätta minst två regionala center mot arbetslivskriminalitet, varav minst ett i en storstadsregion. Totalt ska sju center vara inrättade inom ramen för uppdraget. Övriga center ska inrättas så snart som möjligt, dock senast vid utgången av 2023. De regionala centren ska fungera som nav för myndigheterna vid planering, genomförande och uppföljning av gemensamma aktiviteter, med fokus på myndighetsgemensamma kontroller. Genom dessa center finns ett ökat behov av att enskilda enkelt kan lämna information om sådant som misstänks utgöra arbetslivskriminalitet och att myndigheterna har möjlighet att byta inkommen information med varandra.

En gemensam tipsingång för misstankar om arbetslivskriminalitet skulle kunna förenkla tipslämnandet för den enskilde som bara skulle behöva lämna information på ett ställe och vid ett tillfälle. Det skulle också kunna bidra till att fler missförhållanden anmäls. Myndigheterna skulle därmed ha ett bättre underlag för analyser och för att vidta fler och träffsäkrare åtgärder. Arbetet mot arbetslivskriminalitet skulle som en följd förstärkas.

En förutsättning för att en sådan tipsingång ska fungera på ett ändamålsenligt sätt är att den mottagande myndigheten är behörig att ta emot anmälningar som rör andra myndigheters verksamhetsområden och att informationen kan lämnas vidare till andra myndigheter. När det gäller möjligheterna för myndigheter att utbyta information med varandra pågår för närvarande ett utredningsarbete inom Regeringskansliet (Fi2021/02442). Syftet med den utredningen är att stärka regeringens arbete med att motverka bl.a. arbetslivskriminalitet. I utredningsuppdraget ingår att göra en bedömning av om det finns behov av ändrade regler, när det gäller t.ex. sekretess eller behandling av personuppgifter, samtidigt som behovet av skydd för den enskildes personliga integritet beaktas, och i så fall föreslå nödvändiga författningsändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet är mycket angeläget och regeringen anser därför att delegationen bör utreda förutsättningarna för en gemensam funktion för att anmäla misstankar om arbetslivskriminalitet och föreslå hur en sådan funktion kan utformas. Delegationen ska särskilt undersöka och överväga vilken myndighet som

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

ska samordna funktionen, vilka organisatoriska åtgärder som krävs och om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen. Delegationen ska även bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa. Delegationen ska särskilt analysera hur en gemensam funktion påverkar ordinarie kontaktvägar och larmfunktioner såsom 114 14 och 112 och risken för att andra närliggande brott än arbetslivskriminalitet inte identifieras, anmäls och utreds.

I sina överväganden ska delegationen beakta krav på informationssäkerhet, skydd för företagshemligheter, personlig integritet och att det ska vara enkelt att lämna information. Tipsfunktionen ska kunna användas av en bred krets personer som kan få kännedom om arbetslivskriminalitet, inklusive fackliga företrädare.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna. Delegationen ska dock följa beredningen av uppdraget att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor (Fi2021/02442) noggrant och säkerställa att de förslag som delegationen lämnar kan genomföras tillsammans med de förslag om informationsutbyte som lämnas av den utredningen. En förutsättning för att delegationen ska lämna förslag om en gemensam tipsfunktion är att delegationen bedömer att det kommer att vara möjligt för myndigheterna att utbyta informationen som har lämnats av enskilda med varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Delegationen ska beakta att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas, t.ex. genom att kollektivavtalsöverträdelser som parterna har ansvar att kontrollera även fortsättningsvis ligger utanför myndigheternas ansvarsområde.

Delegationen ska därför

- analysera och redovisa för- och nackdelar med att inrätta en gemensam tipsfunktion om arbetslivskriminalitet och överväga om det är ändamålsensligt att inrätta en sådan,
- om delegationen finner det lämpligt lämna förslag på hur en gemensam tipsfunktion skulle kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt,

- särskilt undersöka och överväga vilken myndighet som ska samordna funktionen, vilka organisatoriska åtgärder som krävs och om det behövs författningsåtgärder för att åstadkomma funktionen,
- bedöma om det är lämpligt att en tipsfunktion omfattar alla samverkande myndigheter eller om den endast ska omfatta vissa,
- undersöka om det är möjligt och lämpligt att, som ett led i utvecklad samverkan mellan myndigheterna å ena sidan och arbetsmarknadens parter, kommuner och andra relevanta aktörer å andra sidan, skapa en prioriterad ingång till myndighetssamverkan för deras informationslämnande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser

Delegationen ska redogöra för ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer, där kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat. Om förslag medför kostnadsökningar ska delegationen föreslå hur dessa ska finansieras. Delegationen ska analysera om förslagen får konsekvenser för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Delegationen ska även beskriva konsekvenser ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 17 juni 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:59

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Den 30 juni 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen (dir. 2022:87). Genom tilläggsdirektiven fick delegationen i uppdrag att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet och lämna nödvändiga författningsförslag. Den delen av uppdraget skulle enligt tilläggsdirektiven redovisas senast den 17 juni 2023.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Uppdraget att utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion ska i stället redovisas senast den 23 februari 2024. Uppdraget i den delen ligger i övrigt fast.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:26

Tilläggsdirektiv till Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 kommittédirektiv om en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet (dir. 2021:74). Delegationen ska bland annat följa upp och analysera myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet samt utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling. Regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv till delegationen den 10 februari 2022 (dir. 2022:2), den 30 juni 2022 (dir. 2022:87) och den 27 april 2023 (dir. 2023:59).

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har hittills redovisat delbetänkandena Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge (SOU 2022:36), Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland (SOU 2023:8) och Arbetslivskriminalitet – myndighetssamverkan, en myndighetsgemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete (SOU 2024:14).

Delegationen ska nu även bl.a.

- analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar,

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

- utifrån ett urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker beskriva kriminalitetens konsekvenser för samhället,
- föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena,
- kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin, och
- lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet och analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter.

Enligt de ursprungliga direktiven ska delegationen vid behov lämna författningsförslag. Samma sak gäller uppdragen i dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget i de ursprungliga direktiven om att delegationen ska utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling ändras nu på så sätt att delegationen ska ge förslag på en myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utföra denna del av uppdraget. Det uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2024, i form av en promemoria. Uppdraget ska i övrigt redovisas i samband med delegationens slutredovisning den 28 februari 2025.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet behöver bli mer differentierat

I delbetänkandena har delegationen bland annat föreslagit en definition av begreppet arbetslivskriminalitet och lämnat en övergripande beskrivning av kriminalitetens omfattning i Sverige med en analys av några av de allvarliga samhällsproblem som följer av arbetslivskriminaliteten. Delegationen har redovisat iakttagelser om det pågående arbetet för att bekämpa arbetslivskriminalitet i Sverige och uppmärksammat att byggbranschen av olika aktörer har pekats ut som den bransch som har högst risk för arbetslivskriminalitet. Delegation anger samtidigt att byggbranschen är en av de branscher som har kommit längst när det gäller att ta initiativ för att motverka kriminaliteten.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

I det senaste delbetänkandet finns bland annat förslag om en gemensam tipsfunktion samt en analys av hur myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet fungerar och hur den kan effektiviseras.

Arbetslivskriminalitet utgör ett hot mot svenska företag, anställda och samhället i stort. Den skapar stor otrygghet, snedvrider konkurrensen och bidrar till den kriminella ekonomin. De oseriösa aktörerna använder alltmer avancerade och innovativa metoder för att kringgå samhällets lagar och regler. Brottsligheten är systemhotande och samhällets arbete mot arbetslivskriminalitet behöver intensifieras och bli mer proaktivt.

Myndigheterna som samverkar mot arbetslivskriminalitet har identifierat vissa näringsgrenar med särskilt hög risk för negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Delegationens arbete har hittills främst varit inriktat på att beskriva det generella angreppssättet i Sverige och i andra länder för att motverka arbetslivskriminalitet.

Det finns ett behov av en djupare analys ur ett mer näringsgrensspecifikt perspektiv, där också förekomsten av eller möjlig framväxt av organiserad brottslighet bör analyseras närmare. Det fortsatta arbetet behöver därför inriktas mer specifikt på sådana branscher och yrken där det finns en särskilt identifierad risk för arbetslivskriminalitet. Det är angeläget att analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att motverka att aktörer inom den organiserade brottsligheten etablerar sig eller tillåts verka i arbetslivet. Regeringen har en strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) med fem mål som ska vara vägledande i arbetet, däribland att slå sönder den kriminella ekonomin. Det är därför angeläget att ta fram förslag som kan effektivisera arbetet mot arbetslivskriminalitet, för att arbetet ska slå hårdare mot den kriminella ekonomin och organiserad brottslighet i företagsmiljö. Det behöver vidare skapas förutsättningar för att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska kunna bli mer långsiktigt effektivt och uthålligt genom att myndighetssamverkan liksom samarbetet mellan myndigheter och arbetsmarknadens parter utvecklas ännu mer.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Uppdraget att föreslå åtgärder för att motverka arbetslivskriminaliteten inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken

Arbetslivskriminalitet i specifika näringsgrenar

De nio myndigheter som har det särskilda regeringsuppdraget att samverka mot arbetslivskriminalitet (A2022/00333, A2023/01693) har uppmärksammat att vissa näringsgrenar löper en särskilt hög risk för att utsättas för upplägg som kan beskrivas som arbetslivskriminalitet och därmed förorsaka stor samhällskada. Enligt myndigheterna är näringsgrenar som är personalintensiva mer utsatta för arbetslivskriminalitet än andra. Att det råder brist på utbildad arbetskraft inom näringsgrenarna bygg och transport ger utrymme för oseriösa eller brottsverksamma aktörer att bryta mot vissa regler och avtal. Näringsgrenar som kroppsvård eller städ, där det kan efterfrågas mindre kvalificerad arbetskraft, ger andra förutsättningar för arbetslivskriminella upplägg (Arbetsmiljöverket, Lägesbild för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2021).

Kontroll och tillsyn är viktiga verktyg för att på ett effektivt sätt förebygga och bekämpa arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna. Som exempel kan nämnas räddningstjänstens tillsynsansvar över byggnader, annan kommunal tillsyn på t.ex. hälsoområdet samt kontroll och uppföljning av offentliga upphandlingsavtal enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Mot den här bakgrunden finns det anledning att rikta särskilt fokus mot arbetslivskriminalitet i vissa näringsgrenar där det förekommer sådana upplägg som oseriösa aktörer använder.

Delegationen ska därför särskilt belysa näringsgrenarna restaurang, transport, kroppsvård och städ. Det finns därutöver anledning att uppmärksamma säsongsanställda inom de gröna näringarna, såsom bärplockare, som kan vara särskilt utsatta för att drabbas av arbetslivskriminalitet i form av människoexploatering. Bygg- och anläggningssektorn har gjort ett stort arbete genom t.ex. Byggmarknadskommissionen. Även delegationen har lyft problemen i denna sektor i tidigare delbetänkanden. Det finns dock anledning för delegationen att ytterligare analysera denna sektor för att se vad mer som kan göras för att komma åt problematiken i sektorn och vilken effekt redan vidtagna åtgärder har haft.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Utöver dessa näringsgrenar som delegationen särskilt ska belysa pågår arbeten från regeringens sida i förhållande till andra näringsgrenar. Som exempel kan nämnas uppdraget till Socialstyrelsen om att kartlägga och analysera kommuners och regioners arbete mot välfärdsbrottslighet i hälso- och sjukvården (S2023/03096) och uppdraget till Inspektionen för vård och omsorg om förstärkt tillsyn mot välfärdsbrottslighet inom omsorgen (S2024/00041). De myndigheter som ingår i satsningen Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet beskriver i rapporten Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023 hur expansion av brottsligheten sprider sig till fler näringsgrenar, och pekar på den ökade välfärdsbrottsligheten. Delegationen bör därför även ha möjlighet att analysera andra branscher som är utsatta för arbetslivskriminalitet och som den bedömer som angelägna att lyfta.

Arbetslivskriminalitet i reglerade yrken

Med reglerade yrken menas yrken där det finns särskilda kompetenskrav eller andra bestämmelser om vad som krävs för att utöva yrket. Ett exempel är läkaryrket, där det är av stor betydelse för patientsäkerheten att endast personer som uppfyller de formella kraven för att vara läkare får utöva yrket. På samma sätt är de formella kompetenskraven för andra reglerade yrken anpassade efter respektive yrkes särskilda förutsättningar.

I Sverige finns ett fyrtiotal reglerade yrken. De flesta sådana yrken finns inom hälso- och sjukvården, som läkare, tandläkare, sjuksköterska, receptarie, kiropraktor och psykolog. Andra reglerade yrken är t.ex. taxiförare, advokat, väktare, fastighetsmäklare och sakkunniga inom brandskydd. Alla reglerade yrken är ställda under tillsyn, antingen av offentliga organ eller av branschinterna tillsynsorgan.

När en person i ett reglerat yrke använder sin yrkesposition för att överträda regler, som när en läkare överförskriver narkotikapreparat, när en fastighetsmäklare medverkar till penningtvätt vid fastighetsaffärer eller när en advokat utan tillstånd från åklagaren förmedlar meddelanden till en utomstående från en klient som är häktad med restriktioner, är det först och främst en fråga om en brottslig gärning som kan medföra straffrättsligt ansvar. Gärningen kan också aktualisera granskningar av berörda tillsynsorgan. En advokat som bryter

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

mot god advokatsed kan t.ex. tilldelas en disciplinpåföljd av Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd. Påföljderna är erinran, varning (eventuellt i kombination med straffavgift) och, i de allvarligaste fallen, uteslutning.

Här finns även anledning att anlägga ett vidare perspektiv, som tar sin utgångspunkt i bekämpandet av arbetslivskriminalitet i samhället i stort. När reglerade yrkestitlar missbrukas i brottsliga syften finns det en risk för att viktiga samhällsintressen, även utanför yrkeskåren, tar allvarlig skada. Rättsväsendets möjligheter att utreda och lagföra sådana brott kan också begränsas av bestämmelser om t.ex. sekretess och tystnadsplikt eller andra för yrket speciella regler som finns i syfte att skydda de här gruppernas yrkesutövning. Även om arbetslivskriminalitetens effekter på samhället i stort kan vara svåra att kvantifiera, är det fråga om ett problem med påtagliga risker för att allmänhetens förtroende för det demokratiska samhällets strukturer kommer att lida skada.

För att värna tilliten till det reglerade yrket och för att syftet med regleringen ska uppnås är det bland annat viktigt att samma förutsättningar att bemanna de reglerade yrkena gäller oavsett om yrket är ett bristyrke eller om det finns överskott på utbildad arbetskraft inom yrkeskategorin. När det råder brist på kvalificerad arbetskraft inom ett reglerat yrke kan konkurrensen mellan företagen snedvridas om yrkesutövaren inte uppfyller de formella kraven för det reglerade yrket, exempelvis genom att examensbevis förfalskas. Om det i stället råder arbetskraftsöverskott inom ett reglerat yrke kan arbetsgivare missbruka sitt inflytande på arbetsmarknaden t.ex. genom skatteundandragande där arbetstagare får arbeta som falska egenföretagare i stället för att företagen tar sitt arbetsgivaransvar för de anställda. Den senare problematiken belyses särskilt i betänkandet F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor (SOU 2018:49). I ett vidare perspektiv kan förekomsten av arbetslivskriminalitet i ett reglerat yrke skada de samhällsintressen som ligger bakom att yrket i fråga har getts en särskild reglering, och i förlängningen även skada allmänhetens tilltro. I strategin mot organiserad brottslighet är återkallandet av yrkeslegitimationer ett exempel som lyfts för att motverka att företag används som brottsverktyg.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Delegationen ska därför

- analysera specifika arbetslivskriminella upplägg i näringsgrenarna bygg, restaurang, transport, kroppsvård, städ och vissa delar av de gröna näringarna (säsongsanställda) samt, om delegationen ser sådana behov, även i andra näringsgrenar,
- utifrån ett, av delegationen avgränsat, urval av reglerade yrken där arbetslivskriminalitet bedöms medföra särskilt stora risker för samhället, beskriva hur skadeverkningarna drabbar samhället och vilka negativa samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår, och
- föreslå effektiva åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet inom näringsgrenarna och de reglerade yrkena.

Uppdraget att kartlägga arbetslivskriminalitet som en inkomstkälla för den kriminella ekonomin, att föreslå mer träffsäkra verktyg och att analysera förutsättningarna för ökad samverkan

Arbetslivskriminalitet – en inkomstkälla för organiserad brottslighet

Arbetslivskriminalitet är ett allvarligt, omfattande och ökande samhällsproblem. Den organiserade brottslighetens utbredning leder, förutom till skadeverkningarna inom landet, till att synen på Sverige utomlands påverkas negativt. Detta skapar svårigheter för seriösa svenska företag att verka på en konkurrensutsatt marknad.

Arbetslivskriminalitet i kombination med organiserad brottslighet leder till att den fria konkurrensen på marknaden snedvrids ytterligare och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa aktörer. Arbetslivskriminaliteten bidrar även till att finansiera den kriminella ekonomin. Ytterligare en följdverkan av detta är att den ekonomiska brottsligheten får möjligheter att infiltrera de seriösa företagen så att även de riskerar att direkt eller indirekt bidra till den kriminella ekonomin. Ekonomiska värden går förlorade när den organiserade brottsligheten sätter i system att exempelvis begå bidragsbrott och bedrägerier riktade mot välfärdssystemen eller att exploatera arbetstagare. Detta aktualiseras även i strategin mot organiserad brottslighet. Det är angeläget att kartlägga kopplingarna mellan arbetslivskriminaliteten och den organiserade brottsligheten och hur arbetslivskriminaliteten bidrar till att finansiera den kriminella ekonomin, inte minst

för att åtgärder ska kunna slå hårdare mot den kriminella ekonomin och den organiserade brottsligheten i företagsmiljö.

Den organiserade brottslighetens intrång i det svenska näringslivet, när det gäller såväl privat- som offentligfinansierade företag, är systemhotande och något som påverkar det sunda svenska företagandet negativt. Bilden av Sverige som ett attraktivt land att etablera företag och andra verksamheter i har tydligt försämrats över tid. Detta ger följdeffekter på möjligheterna att upprätthålla vårt välfärdssamhälle. Detta sker samtidigt som arbetslivskriminaliteten orsakar en ökad otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella.

Verktygen behöver vara träffsäkra och effektiva

För att bekämpa arbetslivskriminalitet och för att motverka att organiserad brottslighet etablerar sig, är det viktigt att myndigheterna har tillgång till träffsäkra och effektiva verktyg. Verktygen ska fungera som kännbara straff men också få oseriösa företag att bli medvetna om att risken för att upptäckas när man bryter mot lagar och regler eller exploaterar människor är påtaglig.

Enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen (1977:1160) får Arbetsmiljöverket under vissa förutsättningar besluta om förelägganden och förbud, som kan förenas med vite. I 8 kap. finns bland annat bestämmelser om straff och sanktionsavgifter. Enligt 8 kap. 6 § ska sanktionsavgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som drev den verksamhet där överträdelsen skedde. Vidare kan nämnas att enligt lagen (2014:836) om näringsförbud kan allmän domstol besluta om näringsförbud. Den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten, och därigenom har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt.

Vid de myndighetsgemensamma inspektionerna kontrolleras en rad olika sakförhållanden. Inspektionerna kan leda till olika former av åtgärder mot företaget, såsom straff (böter eller fängelse), återkallelse av tillstånd för verksamheten och andra former av sanktioner, t.ex. förelägganden eller förbud. De oseriösa aktörerna ägnar sig åt arbetslivskriminalitet på mer och mer avancerade sätt och aktörerna blir också alltmer innovativa i att kringgå samhällets lagar och regler.

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

Brottsligheten är systemhotande och de olika samhällsorganens arbete mot arbetslivskriminalitet behöver intensifieras och bli mer proaktivt. Det finns därför skäl att låta delegationen ta ställning till om det behövs bättre verktyg, t.ex. utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden eller andra sanktioner, för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

Utvecklad samverkan är en framgångsfaktor

Samtidigt som det är viktigt att de enskilda offentliga aktörerna, som Arbetsmiljöverket och kommunala tillsynsenheter, har tillgång till de verktyg som behövs bör ännu mer göras för att utveckla samverkan mellan alla seriösa aktörer på arbetsmarknaden. Myndighetssamverkan ger exempelvis ett mervärde jämfört med om myndigheterna enbart skulle driva arbetet mot arbetslivskriminalitet inom den egna linjeorganisationen, och förutsättningarna för att kunna bedriva en sådan samverkan utvecklas kontinuerligt.

Genom den svenska arbetsmarknadsmodellen har arbetsmarknadens parter nyckelroller i arbetet för sunda förhållanden på arbetsmarknaden som ger seriösa företag möjligheter att konkurrera på rättvisa villkor och som bidrar till att bekämpa utvecklingen av arbetslivskriminalitet. Detta arbete behöver kunna gå hand i hand med det myndighetsgemensamma arbetet för att motverka denna form av kriminalitet. Likaså finns det andra aktörer, statliga, regionala och kommunala, vars kompetens och befogenheter behöver involveras mer så att de bidrar till effektiviteten i arbetet mot arbetslivskriminaliteten.

Delegationen ska därför, utifrån vad som framkommer i uppdraget om att föreslå åtgärder för att motverka arbetslivskriminaliteten inom specifika näringsgrenar och reglerade yrken,

- kartlägga vilka kopplingar som finns mellan arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet i Sverige, med särskilt fokus på hur arbetslivskriminaliteten används för att finansiera den kriminella ekonomin och hur den organiserade brottsligheten tillskansar sig andra orättmätiga fördelar inom näringslivet,
- lämna förslag på mer ändamålsenliga verktyg, såsom utökade möjligheter att använda sig av förbud, förelägganden och sanktioner, som behövs för att förbättra förutsättningarna för att bekämpa arbetslivskriminalitet,

216/25 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 - KS-2025/00024-18 KSNAU Anmälningsärenden 2025-08-05 : SOU_2025_25 Arbetslivskriminalitet - upplägg - verktyg och åtgärder - fortsatt arbete.pdf

- analysera förutsättningarna för ett mer strukturerat långsiktigt samarbete mellan de samverkande myndigheterna och arbetsmarknadens parter, samt
- identifiera vilka myndigheter eller andra aktörer som inte har detta till uppgift i dag, men som i framtiden bedöms kunna agera effektivt för att bekämpa samhällsproblemen med arbetslivskriminalitet.

Uppdraget att föreslå en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling

Delegationen ska inte längre utföra det ursprungliga uppdraget om att utarbeta en metod för kontinuerlig uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling, exempelvis genom användandet av indikatorer, och föreslå hur uppföljningen bör organiseras efter att delegationens uppdrag har avslutats.

Delegationen ska i stället

- ge förslag på en befintlig myndighet, ett organ eller en annan aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget att föreslå en aktör som kan utarbeta en metod för uppföljning av arbetslivskriminalitetens utveckling ska redovisas senast den 20 juni 2024, i form av en promemoria. Uppdraget ska i övrigt redovisas i samband med delegationens slutredovisning den 28 februari 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Från: Annika Dalén
Skickat: den 9 juni 2025 13:48
Till: Umeå kommun; Individ- och familjenämnden
Kopia: Linda Gustafsson
Ämne: Sv: Remiss av SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet Besvaras senast den 6 oktober 2025

JUSK avstår från att yttra sig på motionen.

Med vänliga hälsningar,
Annika Dalén
Utvecklingsstrateg jämställdhet
090-16 58 91
annika.dalen@umea.se
Umeå kommun
Stadsledningskontoret
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se/jamstalldhet
Läs om behandling av personuppgifter och dataskydd: www.umea.se/dataskydd

---

Från: Umeå kommun
Skickat: den 4 juni 2025 10:53
Till: Individ- och familjenämnden
Kopia: Annika Dalén ; Linda Gustafsson
Ämne: VB: Remiss av SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet Besvaras senast den 6 oktober 2025

Hej!
Kommunstyrelsen överlämnar denna remiss till Individ – och familjenämnden för eget yttrande till Socialdepartementet. Sista dag för att besvara remissen är **6 oktober 2025.** Kopia på nämndens protokollsutdrag inkl. yttrande skickas till ksdiarium@umea.se, märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00566.
Kopia till Linda Gustafsson och Annika Dalén med svar till KS diarium om JUSK ska yttra sig eller inte.
Med vänlig hälsning
Registrator
090 – 16 10 00
umea.kommun@umea.se
Umeå kommun
901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
www.umea.se
Läs om behandling av personuppgifter och dataskydd: www.umea.se/dataskydd

---

Från: Inger Karlsson
Skickat: den 2 juni 2025 15:00
Till: aefkontakt@gmail.com; info@adoptionscentrum.se; kontakt@adopterad.se; info@akf.nu;

alingsas tingsratt ; arvika.kommun@arvika.se; adoption@bfa.se; info ; info@bris.se; info@chileadoption.se; do ; domstolsverket@dom.se; kommunen@emmaboda.se; info@sfsr.se; stiftelse@ffia.se; info ; forte ; info@foreverfamilies.se; huvudkontoret ; forvaltningsratteniumea ; kommunstyrelsen@gavle.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommunstyrelsen@halmstad.se; kontaktcenter@helsingborg.se; hovratten vastrasverige ; registrator@ivo.se; registrator ; imy ; registrator ; kommun@kalix.se; kommun@kalmar.se; kammarrattenisundsvall ; registrator ; kommun@kiruna.se; ordf@koreanska.se; kommun@kumla.se; kopings.kommun@koping.se; dalarna@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; registrator ; info@ludvika.se; registrator@lu.se; kommunstyrelsen@malmo.se; registrator ; mjolbykommun@mjolby.se; kommun@munkfors.se; info ; kommun@nykvarn.se; elisabet_si@hotmail.se; kommunstyrelsen@nassjo.se; afo@afo.se; regiongotland@gotland.se; rg@regiongavleborg.se; regionen@regionhalland.se; regionnorrbotten@norrbotten.se; registrator.rlk@regionstockholm.se; region@regionvarmland.se; region.vasternorrland@rvn.se; riksarkivet ; justitieombudsmannen@jo.se; kundservice ; kundservice ; rmv ; info ; simrishamns.kommun@simrishamn.se; registrator ; registrator ; kundtjanst@skelleftea.se; socialstyrelsen ; sollentuna.kommun@sollentuna.se; stadsarkivet@stockholm.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; stockholms tingsratt ; registrator ; svea hovratt ; registrator.ks@svedala.se; hannasofia76@hotmail.com; kyrkostyrelsen@svenskakyrkan.se; jmagnus.kjellberg@gmail.com; Ambassaden Addis Abeba ; Ambassaden Bangkok ; Ambassaden Bogota ; Ambassaden Hanoi ; Ambassaden New Delhi ; Ambassaden Peking ; Ambassaden Santiago de Chile ; Ambassaden Seoul ; Ambassaden Warszawa ; peter@sverigenepal.se; registrator@skr.se; kommun@tibro.se; tar.kontakt@gmail.com; trosa@trosa.se; Umeå kommun ; Kommunledningskontoret@uppsala.se; vanersborgs tingsratt ; kommunen@ystad.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; ange@ange.se; angermanlands tingsratt ; kommunledning@ornskoldsvik.se
Kopia: S Info Order ; betankande@elanders.com; S Registrator
Ämne: Remiss av SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet Besvaras senast den 6 oktober 2025
Sveriges internationella adoptionsverksamhet - Regeringen.se
Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 6 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.sof@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2025/01111 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.
Remisslista avseende betänkandet Sveriges internationella
adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt
(SOU 2025:61)
Remissinstanser

1. Adopterade etiopiers och eritreaners förening
2. Adopterade Koreaners Förening
3. Adopterades Globala Nätverk
4. Adoptionscentrum
5. Alingsås tingsrätt
6. Arvika kommun
7. Barnen Framför Allt
8. Barnens rätt i samhället
9. Barnombudsmannen
10. Chileadoption.se
11. Diskrimineringsombudsmannen
12. Domstolsverket
13. Emmaboda kommun
14. Familjerättssocionomernas Riksförening
15. FFIA:s stiftelse för internationellt adopterade
16. Folkhälsomyndigheten

17. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
18. Föreningen Forever Families för Sydafrika och Lesotho
19. Försäkringskassan
20. Förvaltningsrätten i Umeå
21. Gävle kommun
22. Göteborgs kommun
23. Halmstad kommun
24. Helsingborg kommun
25. Hovrätten för Västra Sverige
26. Inspektionen för vård och omsorg
27. Institutet för mänskliga rättigheter
28. Integritetsskyddsmyndigheten
29. Justitiekanslern
30. Kalix kommun
31. Kalmar kommun
32. Kammarrätten i Sundsvall
33. Karolinska Institutet
34. Kiruna kommun
35. Koreanska Sällskapet
36. Kumla kommun
37. Köping kommun
38. Linköpings universitet
39. Ludvika kommun
40. Lunds universitet
41. Länsstyrelsen i Dalarnas län
42. Länsstyrelsen i Västmanlands län
43. Länsstyrelsen i Östergötlands län
44. Malmö kommun
45. Migrationsverket
46. Mjölby kommun
47. Munkfors kommun
48. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
49. Nykvarn kommun
50. Nässjö kommun
51. Nätverket för Bulgarienföreningen för adoptivfamiljer
52. Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn
53. Region Gotland
54. Region Gävleborg
55. Region Halland
56. Region Norrbotten
57. Region Stockholm
58. Region Värmland
59. Region Västernorrland
60. Riksarkivet
61. Riksdagens ombudsmän
62. Rädda Barnen
63. Rädda barnens ungdomsförbund
64. Rättsmedicinalverket
65. Röda Korset
66. Simrishamns kommun
67. Skatteverket
68. Skellefteå kommun
69. Socialstyrelsen
70. Sollentuna kommun
71. Stadsarkivet i Stockholm

72. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
73. Stockholms kommun
74. Stockholms tingsrätt
75. Stockholms universitet
76. Svea hovrätt
77. Svedala kommun
78. Svensk Etiopiska Familjeföreningen
79. Svenska Koreaadopterades Nätverk
80. Svenska kyrkan
81. Sverige-Nepalföreningen
82. Sveriges ambassad i Addis Abeba, Etiopien
83. Sveriges ambassad i Bangkok, Thailand
84. Sveriges ambassad i Bogota, Colombia
85. Sveriges ambassad i Hanoi, Vietnam
86. Sveriges ambassad i New Delhi, Indien
87. Sveriges ambassad i Peking, Kina
88. Sveriges ambassad i Santiago, Chile
89. Sveriges ambassad i Warszawa, Polen
90. Sveriges ambassaden i Seoul, Sydkorea
91. Sveriges Kommuner och Regioner
92. Tibro kommun
93. Transnationellt adopterades riksorganisation
94. Trosa kommun
95. Umeå kommun
96. Uppsala kommun
97. Vänersborg tingsrätt
98. Västerås kommun
99. Ystad kommun
100. Ånge kommun
101. Ångermanlands tingsrätt
102. Örnsköldsvik kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 6 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.sof@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2025/01111 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument. Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Tony Malmborg
Departementsråd

Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Inger Karlsson
Kanslisekreterare
Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik (SOF)
103 33 Stockholm
Tfn 08-405 39 89
inger.karlsson@regeringskansliet.se
www.regeringen.se

Regeringskansliet

Från: Yvonne Claesson
Skickat: den 5 juni 2025 10:41
Till: KS Diarium
Ämne: KS-2025/00566

Hej

Remiss SOU 2025:61 är mottagen och hanteras i individ- och familjenämnden i september.

Med vänlig hälsning

Yvonne Claesson
Nämndsadministratör
090-16 10 12
yvonne.claesson@umea.se

Umeå kommun
Äldreomsorgs-/Stöd- och omsorgsförvaltningen
Nämndkansli
Skolgatan 31 A
901 84 Umeå
www.umea.se/kommun

Från: Inger Karlsson <inger.karlsson@regeringskansliet.se>
Skickat: den 2 juni 2025 15:00
Till: aefkontakt@gmail.com; info@adoptionscentrum.se; kontakt@adopterad.se; info@akf.nu; alingsas tingsratt; arvika.kommun@arvika.se; adoption@bfa.se; info; info@bris.se; info@chileadoption.se; do; domstolsverket@dom.se; kommunen@emmaboda.se; info@sfsr.se; stiftelse@ffia.se; info; forte; info@foreverfamilies.se; huvudkontoret; forvaltningsratteniumea; kommunstyrelsen@gavle.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kommunstyrelsen@halmstad.se; kontaktcenter@helsingborg.se; hovratten vastrasverige; registrator@ivo.se; registrator; imy; registrator; kommun@kalix.se; kommun@kalmar.se; kammarrattenisundsvall; registrator; kommun@kiruna.se; ordf@koreanska.se; kommun@kumla.se; kopings.kommun@koping.se; dalarna@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; registrator; info@ludvika.se; registrator@lu.se; kommunstyrelsen@malmo.se; registrator; mjolbykommun@mjolby.se; kommun@munkfors.se; info; kommun@nykvarn.se; elisabet_si@hotmail.se; kommunstyrelsen@nassjo.se; afo@afo.se; regiongotland@gotland.se; rg@regiongavleborg.se; regionen@regionhalland.se; regionnorrbotten@norrbotten.se; registrator.rlk@regionstockholm.se; region@regionvarmland.se; region.vasternorrland@rvn.se; riksarkivet; justitieombudsmannen@jo.se; kundservice; kundservice; rmv; info; simrishamns.kommun@simrishamn.se; registrator; registrator; kundtjanst@skelleftea.se; socialstyrelsen; sollentuna.kommun@sollentuna.se; stadsarkivet@stockholm.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; stockholms tingsratt; registrator; svea hovratt; registrator.ks@svedala.se; hannasofia76@hotmail.com; kyrkostyrelsen@svenskakyrkan.se; jmagnus.kjellberg@gmail.com; Ambassaden Addis Abeba; Ambassaden Bangkok; Ambassaden Bogota; Ambassaden Hanoi; Ambassaden New Delhi; Ambassaden Peking; Ambassaden Santiago de Chile; Ambassaden Seoul; Ambassaden Warszawa; peter@sverigenepal.se; registrator@skr.se; kommun@tibro.se; tar.kontakt@gmail.com; trosa@trosa.se; Umeå kommun; Kommunledningskontoret@uppsala.se; vanersborgs tingsratt; kommunen@ystad.se; kommunstyrelsen@vasteras.se; ange@ange.se; angermanlands tingsratt; kommunledning@ornskoldsvik.se
Kopia: S Info Order; betankande@elanders.com; S Registrator
Ämne: Remiss av SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet Besvaras senast den 6 oktober 2025
Bifogade filer: Remisslista betänkande från Adoptionskommissionen.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Sveriges internationella adoptionsverksamhet - Regeringen.se
Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 6 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.sof@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2025/01111 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remisslista avseende betänkandet Sveriges internationella

adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt
(SOU 2025:61)
Remissinstanser

1. Adopterade etiopiers och eritreaners förening
2. Adopterade Koreaners Förening
3. Adopterades Globala Nätverk
4. Adoptionscentrum
5. Alingsås tingsrätt
6. Arvika kommun
7. Barnen Framför Allt
8. Barnens rätt i samhället
9. Barnombudsmannen
10. Chileadoption.se
11. Diskrimineringsombudsmannen
12. Domstolsverket
13. Emmaboda kommun
14. Familjerättssocionomernas Riksförening
15. FFIA:s stiftelse för internationellt adopterade
16. Folkhälsomyndigheten
17. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
18. Föreningen Forever Families för Sydafrika och Lesotho
19. Försäkringskassan
20. Förvaltningsrätten i Umeå
21. Gävle kommun
22. Göteborgs kommun
23. Halmstad kommun
24. Helsingborg kommun
25. Hovrätten för Västra Sverige
26. Inspektionen för vård och omsorg
27. Institutet för mänskliga rättigheter
28. Integritetsskyddsmyndigheten
29. Justitiekanslern
30. Kalix kommun
31. Kalmar kommun
32. Kammarrätten i Sundsvall
33. Karolinska Institutet
34. Kiruna kommun
35. Koreanska Sällskapet
36. Kumla kommun
37. Köping kommun
38. Linköpings universitet
39. Ludvika kommun
40. Lunds universitet
41. Länsstyrelsen i Dalarnas län
42. Länsstyrelsen i Västmanlands län
43. Länsstyrelsen i Östergötlands län
44. Malmö kommun
45. Migrationsverket
46. Mjölby kommun
47. Munkfors kommun
48. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
49. Nykvarn kommun
50. Nässjö kommun

51. Nätverket för Bulgarienföreningen för adoptivfamiljer
52. Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn
53. Region Gotland
54. Region Gävleborg
55. Region Halland
56. Region Norrbotten
57. Region Stockholm
58. Region Värmland
59. Region Västernorrland
60. Riksarkivet
61. Riksdagens ombudsmän
62. Rädda Barnen
63. Rädda barnens ungdomsförbund
64. Rättsmedicinalverket
65. Röda Korset
66. Simrishamns kommun
67. Skatteverket
68. Skellefteå kommun
69. Socialstyrelsen
70. Sollentuna kommun
71. Stadsarkivet i Stockholm
72. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
73. Stockholms kommun
74. Stockholms tingsrätt
75. Stockholms universitet
76. Svea hovrätt
77. Svedala kommun
78. Svensk Etiopiska Familjeföreningen
79. Svenska Koreaadopterades Nätverk
80. Svenska kyrkan
81. Sverige-Nepalföreningen
82. Sveriges ambassad i Addis Abeba, Etiopien
83. Sveriges ambassad i Bangkok, Thailand
84. Sveriges ambassad i Bogota, Colombia
85. Sveriges ambassad i Hanoi, Vietnam
86. Sveriges ambassad i New Delhi, Indien
87. Sveriges ambassad i Peking, Kina
88. Sveriges ambassad i Santiago, Chile
89. Sveriges ambassad i Warszawa, Polen
90. Sveriges ambassaden i Seoul, Sydkorea
91. Sveriges Kommuner och Regioner
92. Tibro kommun
93. Transnationellt adopterades riksorganisation
94. Trosa kommun
95. Umeå kommun
96. Uppsala kommun
97. Vänersborg tingsrätt
98. Västerås kommun
99. Ystad kommun
100. Ånge kommun
101. Ångermanlands tingsrätt
102. Örnsköldsvik kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 6 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.sof@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2025/01111 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument. Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.
Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.
För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.
Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.
Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.
Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Tony Malmborg
Departementsråd
Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Inger Karlsson
Kanslisekreterare
Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik (SOF)
103 33 Stockholm
Tfn 08-405 39 89
inger.karlsson@regeringskansliet.se
www.regeringen.se

Regeringskansliet

Regeringskansliet

Remiss

2025-06-02
S2025/01111

Socialdepartementet
Enheten för socialtjänst och funktionshinderspolitik
Gruppen för familjeomsorg och barnrätt
Christopher Woltén

Remisslista avseende betänkandet Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (SOU 2025:61)

Remissinstanser

1. Adopterade etiopiers och eritreaners förening
2. Adopterade Koreaners Förening
3. Adopterades Globala Nätverk
4. Adoptionscentrum
5. Alingsås tingsrätt
6. Arvika kommun
7. Barnen Framför Allt
8. Barnens rätt i samhället
9. Barnombudsmannen
10. Chileadoption.se
11. Diskrimineringsombudsmannen
12. Domstolsverket
13. Emmaboda kommun
14. Familjerättssocionomernas Riksförening
15. FFIA:s stiftelse för internationellt adopterade
16. Folkhälsomyndigheten
17. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

18. Föreningen Forever Families för Sydafrika och Lesotho
19. Försäkringskassan
20. Förvaltningsrätten i Umeå
21. Gävle kommun
22. Göteborgs kommun
23. Halmstad kommun
24. Helsingborg kommun
25. Hovrätten för Västra Sverige
26. Inspektionen för vård och omsorg
27. Institutet för mänskliga rättigheter
28. Integritetsskyddsmyndigheten
29. Justitiekanslern
30. Kalix kommun
31. Kalmar kommun
32. Kammarrätten i Sundsvall
33. Karolinska Institutet
34. Kiruna kommun
35. Koreanska Sällskapet
36. Kumla kommun
37. Köping kommun
38. Linköpings universitet
39. Ludvika kommun
40. Lunds universitet
41. Länsstyrelsen i Dalarnas län
42. Länsstyrelsen i Västmanlands län
43. Länsstyrelsen i Östergötlands län
44. Malmö kommun
45. Migrationsverket
46. Mjölby kommun
47. Munkfors kommun

48. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
49. Nykvarn kommun
50. Nässjö kommun
51. Nätverket för Bulgarienföreningen för adoptivfamiljer
52. Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn
53. Region Gotland
54. Region Gävleborg
55. Region Halland
56. Region Norrbotten
57. Region Stockholm
58. Region Värmland
59. Region Västernorrland
60. Riksarkivet
61. Riksdagens ombudsmän
62. Rädda Barnen
63. Rädda barnens ungdomsförbund
64. Rättsmedicinalverket
65. Röda Korset
66. Simrishamns kommun
67. Skatteverket
68. Skellefteå kommun
69. Socialstyrelsen
70. Sollentuna kommun
71. Stadsarkivet i Stockholm
72. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
73. Stockholms kommun
74. Stockholms tingsrätt
75. Stockholms universitet
76. Svea hovrätt
77. Svedala kommun

78. Svensk Etiopiska Familjeföreningen
79. Svenska Koreaadopterades Nätverk
80. Svenska kyrkan
81. Sverige-Nepalföreningen
82. Sveriges ambassad i Addis Abeba, Etiopien
83. Sveriges ambassad i Bangkok, Thailand
84. Sveriges ambassad i Bogota, Colombia
85. Sveriges ambassad i Hanoi, Vietnam
86. Sveriges ambassad i New Delhi, Indien
87. Sveriges ambassad i Peking, Kina
88. Sveriges ambassad i Santiago, Chile
89. Sveriges ambassad i Warszawa, Polen
90. Sveriges ambassaden i Seoul, Sydkorea
91. Sveriges Kommuner och Regioner
92. Tibro kommun
93. Transnationellt adopterades riksorganisation
94. Trosa kommun
95. Umeå kommun
96. Uppsala kommun
97. Vänersborg tingsrätt
98. Västerås kommun
99. Ystad kommun
100. Ånge kommun
101. Ångermanlands tingsrätt
102. Örnsköldsvik kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 6 oktober 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till s.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till s.sof@regeringskansliet.se. Ange diarienummer S2025/01111 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Tony Malmborg
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Från: Helene Lassi <helene.lassi@regeringskansliet.se>
Skickat: den 3 juni 2025 11:53
Till: kommunstyrelsen@alingsas.se; kommunen@boden.se; kommun@borlange.se; info@bostadsratterna.se; registraturen@boverket.se; info@byggforetagen.se; kansli@byggherre.se; info; info@fastighetsagarna.se; info@finansbolagen.se; finansinspektionen; forvaltningsrattenilulea; forvaltningsratteniumea; post@gallivare.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; gotene.kommun@gotene.se; info@hsb.se; kommun@jokkmokk.se; kammarrattenisundsvall; info@karlshamn.se; karlskrona.kommun@karlskrona.se; kommun@kiruna.se; registrator@kommuninvest.se; konkurrensverket; info@kth.se; kommun@ljusnarsberg.se; info@ludvika.se; lulea.kommun@lulea.se; kommun@lycksele.se; dalarna@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; Norrbotten@lansstyrelsen.se; varmland@lansstyrelsen.se; vasterbotten; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; kommunstyrelsen@mala.se; info@mariestad.se; info; info@norrlandsfonden.se; info@norsjo.se; info@nnr.se; regelradet@regelradet.se; rg@regiongavleborg.se; region@kronoberg.se; regionnorrbotten@norrbotten.se; region@regionvastmanland.se; region.vasternorrland@rvn.se; region@regionostergotland.se; info@riksbyggen.se; riksgalden; kommun@robertsfors.se; stadshuset@ronneby.se; skara.kommun@skara.se; kundtjanst@skelleftea.se; skovdekommun@skovde.se; kommun@smedjebacken.se; charlotta@smakom.se; registrator; ks@storuman.se; info@swedishbankers.se; forbundet@byggnads.se; info@sverigesallmannytta.se; registrator@skr.se; kommun@sater.se; tillvaxtverket; timra.kommun@timra.se; kommunen@toreboda.se; Umeå kommun; vindelns.kommun@vindeln.se; post@vgregion.se; kommunen@alvsbyn.se; jurfak@jur.uu.se; registrator; info@ifn.se; registrator
Kopia: Stefan Svensson; Birger Axelsson; Emelie Lindahl; LI Registrator; DL RK LI BB Enheten för bostäder och byggande; LI KOM
Ämne: Remiss av Promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner, svar senast den 31/8 2025
Bifogade filer: Remissmissiv.pdf; Kreditgarantier för lån till anordnande av nya hyresbostäder i etablerings- och omställningskommuner.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Remittering av promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 31 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.bb@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01122 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emelie Lindahl
Departementsråd

Regeringskansliet

Remiss

2025-06-03
LI2025/01122

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för bostäder och byggande

Remittering av promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Remissinstanser

1. Alingsås kommun
2. Bodens kommun
3. Borlänge kommun
4. Bostadsrätterna
5. Boverket
6. Byggföretagen
7. Byggherrarna
8. Exportkreditnämnden
9. Fastighetsägarna Sverige
10. Finansbolagens förening
11. Finansinspektionen
12. Förvaltningsrätten i Luleå
13. Förvaltningsrätten i Umeå
14. Gällivare kommun
15. Göteborgs kommun
16. Götene kommun
17. HSB Riksförbund
18. Institutet för Näringslivsforskning

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmtorgsgatan 3
E-post: li.registrator@regeringskansliet.se

19. Jokkmokk kommun
20. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet
21. Justitiekanslern
22. Kammarrätten i Sundsvall
23. Karlshamns kommun
24. Karlskrona kommun
25. Kiruna kommun
26. Kommuninvest
27. Konjunkturinstitutet
28. Konkurrensverket
29. Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande
30. Ljusnarsbergs kommun
31. Ludvika kommun
32. Luleå kommun
33. Lycksele kommun
34. Länsstyrelsen i Dalarnas län
35. Länsstyrelsen i Skåne län
36. Länsstyrelsen i Norrbottens län
37. Länsstyrelsen i Värmlands län
38. Länsstyrelsen i Västerbottens län
39. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
40. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
41. Malå kommun
42. Mariestads kommun
43. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
44. Norrlandsfonden
45. Norsjö kommun
46. Näringslivets regelnämnd

47. Regelrådet
48. Region Gävleborg
49. Region Kronoberg
50. Region Norrbotten
51. Region Västmanland
52. Region Västerbotten
53. Region Östergötland
54. Riksbyggen
55. Riksgäldskontoret
56. Robertsfors kommun
57. Ronneby kommun
58. Skara kommun
59. Skellefteå kommun
60. Skövde kommun
61. Smedjebackens kommun
62. Småkom
63. Statskontoret
64. Storumans kommun
65. Svenska Bankföreningen
66. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
67. Sveriges Allmännytta
68. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
69. Säters kommun
70. Tillväxtverket
71. Timrå kommun
72. Töreboda kommun
73. Umeå kommun
74. Vindelns kommun
75. Västra Götalandsregionen
76. Älvsbyns kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 31 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.bb@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01122 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emelie Lindahl
Departementsråd

Regeringskansliet

Promemoria

2025-06-03
LI2025/01122

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställnings-kommuner

Innehållsförteckning

Författningsförslag 4
Förordning om statligt subventionerade kreditgarantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner 4
1. Ärendet och dess beredning 8
2. Statliga garantier för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner 9
2.1 Bakgrund 9
2.2 Funktionellt regionalt perspektiv 12
Utredarens förslag 12
Skälen för promemorians förslag 12
2.3 Etablerings- och omställningskommuner 14
Utredarens förslag 14
Skälen för promemorians förslag 14
2.4 Garantier kan främja tillkomsten av bostäder i etablerings- och omställningskommuner 20
Utredarens förslag 20
Skälen för promemorians bedömning 20
2.5 Villkor vid utfärdande av garantier 21
Utredarens bedömning 21
Skälen för promemorians förslag 21
2.6 Tidshorisont för utfärdande av garantier 22
Utredarens bedömning 22
Skälen för promemorians bedömning 22
2.7 Vilken typ av bostäder ska de nya statliga garantierna omfatta? 23
Utredarens bedömning 24
Skälen för promemorians förslag 24
2.8 Behovsbedömning kopplad till garantibeslut 27
Utredarens förslag 27
Skälen för promemorians förslag 27
2.9 Prissättning: garantiavgiften 28
Utredarens förslag 28
Skälen för promemorians förslag 29
2.10 Betalning i efterhand och retroaktiva krav 32
Utredarens förslag 33
Skälen för promemorians förslag 33
2.11 Statsstöd 34
Utredarens förslag 34
Skälen för promemorians förslag 34
2.12 Statliga kreditgarantier får inte lämnas till företag i svårigheter 35
Utredarens förslag 35

Skälen för promemorians förslag 35

3. Närmare om utformningen av den föreslagna nya kreditgarantin 37

3.1 En särskild kreditgaranti för nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner 37
Utredarens bedömning 37
Skälen för promemorians bedömning 37
3.2 Utformning och avgränsning 38
Utredarens förslag 38
Skälen för promemorians förslag 38
3.3 Den statliga kreditgarantins storlek och omfattning 39
Utredarens förslag 39
Skälen för promemorians förslag 39
3.4 Riskbedömningen och den avgift som ska tas ut behöver inte omprövas 40
Utredarens förslag 40
Skälen för promemorians bedömning 40

4. Konsekvensanalys 41

4.1 Positiva samhällsekonomiska konsekvenser och potentiella risker 41
4.1.1 Potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser 41
4.1.2 Potentiella risker 42
4.2 Prissättning och risk 43
4.3 Belastning för statsbudgeten och konsekvenser för särskilda aktörer 44
4.3.1 Dagens ramar och utrymmet för nya garantiåtaganden 44
4.3.2 Bostadsbehovet i de aktuella etablerings- och omställningskommunerna 45
4.3.3 Statens risk och belastningen på anslaget 58
4.3.4 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner 65
4.3.5 Ekonomiska konsekvenser för företag 66
4.3.6 Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare 66
4.3.7 Ekonomiska konsekvenser för hushåll 67
4.3.8 Boverkets administration 67
4.3.9 Länsstyrelserna 68

5. Prissättning och risk 69

Författningsförslag

Förordning om statligt subventionerade kreditgarantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

1 § För att främja nytillskott av bostäder i etablerings- och omställningskommuner får Boverket enligt denna förordning, om det finns tillgängliga medel och upp till det belopp som regeringen har beslutat (garantiram), lämna kreditgarantier med en subventionerad garantiavgift.

En kreditgaranti enligt denna förordning ska i övrigt lämnas på marknadsmässiga villkor med de begränsningar som följer av förordningen.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 21 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § Ytterligare bestämmelser om kreditgarantier finns i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Ordförklaringar

3 § Med *FA-region* avses i denna förordning en funktionell analysregion som består av en eller flera kommuner där människor ska kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor enligt den indelning av Sverige som Tillväxtverket tar fram baserat på arbetspendling.

4 § Med en *etablerings- och omställningskommun* avses i denna förordning en kommun där det enligt länsstyrelsens bedömning finns

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de etableringar och expansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning anta att produktionskostnaderna för nya bostäder kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

5 § Med *kreditgaranti* avses i denna förordning en statlig garanti till en kreditgivare i fråga om lån för byggande eller annat anordnande av nya bostäder i en etablerings- eller omställningskommun.

Förutsättningar för kreditgaranti

6 § För en kreditgaranti enligt denna förordning ska 2 §, 3 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 7 § och 8 § förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande tillämpas.

7 § En kreditgaranti enligt denna förordning får inte lämnas till eller avse lån till ett företag i svårigheter i den mening som avses i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C 249/01).

8 § En kreditgaranti enligt denna förordning får endast lämnas om garantigäldenären är registrerad för F-skatt eller, i fråga om utländska garantigäldenärer, visar upp ett intyg eller någon annan handling som visar att garantigäldenären i sitt hemland genom registrering eller på annat sätt genomgår motsvarande kontroll i fråga om skatter och avgifter.

Kreditgarantins omfattning

9 § En kreditgaranti får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller anordnandet. Garantin får inte överstiga en kostnad som motsvarar 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid anordnande av bostäder i en byggnad eller del av byggnad som inte tidigare har använts för bostäder, får endast den del av produktionskostnaden som avser nya bostäder omfattas av garantin.

Med produktionskostnad avses den kostnad som byggherren uppger och kan styrka med inkomna anbud eller annat underlag.

Subventionerad garantiavgift

10 § Den garantiavgift som ska tas ut enligt 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, ska tas ut av garantitagaren och subventioneras.

Garantiavgiften ska bestämmas som om bostäderna byggts eller anordnats i kommuner med normala marknadsförutsättningar. Den statliga subventionen ska därmed motsvara skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut av garantitagaren om det hade tagits hänsyn till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut av garantitagaren.

11 § En subvention enligt 10 § får inte strida mot Europeiska kommissionens beslut C(202X)0000 final av den DD MM 202X i ärende SA.00000 (202X/NN) genom vilket stödordningen för statligt subventionerade kredit-

garantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner förklaras förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Betalningskrav

12 § Garantitagaren är betalningsskyldig för den del av garantiavgiften som har subventionerats enligt 10 §, om

1. garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp,
2. garantiavgiften av någon annan orsak subventionerats på felaktig grund eller med för stort belopp och garantitagaren borde ha insett detta,
3. det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller
4. villkor i avtalet om kreditgarantin inte har följts.

13 § Om en garantitagare är betalningsskyldig enligt 12 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva att den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften betalas.

14 § Om det finns särskilda skäl, får Boverket besluta att helt eller delvis sätta ned en betalningsskyldighet enligt 12 §.

Ränta på statens fordringar enligt denna förordning

15 § På belopp som ska betalas enligt 13 § ska det tas ut ränta enligt räntelagen (1975:635).

16 § Boverket får besluta att helt eller delvis sätta ned ett räntekrav om det finns särskilda skäl.

17 § Bestämmelsen om ränta i 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar ska inte tillämpas på statens fordringar enligt denna förordning.

Redovisning av lämnade avgiftssubventioner

18 § Boverket ska till regeringen redovisa lämnade avgiftssubventioner. Det ska framgå av redovisningen hur stor subventionen är i varje projekt och hur stor summan av alla subventioner är.

Redovisning av infriade garantier

19 § Boverket ska till regeringen redovisa infriade garantier. Det ska framgå av redovisningen hur stort beloppet är i varje projekt där garantin infriats och hur stor summan är av alla infriade garantier.

Rapportering

20 § Bestämmelser om offentliggörande, rapportering och registerföring finns i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Föreskrifter om verkställigheten av denna förordning

21 § Boverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

22 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 13 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den XX YY 202X.

1. Ärendet och dess beredning

Den 29 juni 2023 tillsattes en bokstavsutredare i Regeringskansliet med uppdrag att främja koordinering av statliga insatser som verkar möjliggörande för hållbart samhällsbyggande och snabb befolkningsutveckling i Norrbottens och Västerbottens län, i den samhällsomvandling som sker med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner. Syftet med uppdraget var att underlätta för de kommuner som berörs av omställning kopplad till fossilfri produktion och elektrifiering att planera, bygga och förvalta hållbara och växande samhällen. Uppdraget redovisades den 15 juni 2024.

I uppdraget ingick bland annat att ”föreslå statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande i kommuner med snabb befolkningsutveckling för att tillgodose behovet av hållbara bostäder och boendemiljöer på såväl kort som lång sikt”.

En delredovisning med förslag på statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande i de berörda länen gavs hög prioritet av utredaren, varför en delrapport lämnades in till Regeringskansliet den 16 februari 2024 (dnr LI2024:00382).

I delrapporten föreslog utredaren ett paket med tre statliga insatser:

1. ett kapitaltillskott till Norrlandsfonden ges fördelat över flera år, för att möjliggöra finansiering av bostadsbyggande i norra Sverige,

2. en ny statlig kreditgaranti anpassat för förutsättningarna på och konstruerat för att vara tillämpbart i vad utredaren kallar etablerings- och expansionskommuner,
3. införandet av en statlig hyresförlustgaranti, som innebär att staten under vissa förutsättningar garanterar en viss del av hyresintäkterna under en avgränsad period.

Utredaren lämnade därefter en slutrapport – Rapport från ett skeende. Om bostäders betydelse för klimatomställning och återindustrialisering (dnr LI2024/01338). I denna rapport lyfts bostadsmarknadens och bostädernas betydelse fram, men inga ytterligare förslag till åtgärder lämnas utöver de som fanns i delrapporten.

Regeringen har även beslutat om en strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län (KN2024/01434). Där framgår att nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i norra Sverige behöver gå i takt. Växande och attraktiva samhällen genom stärkt befolknings- och bostadsförsörjning är en central del av detta. Regeringen bedömer vidare att det ur flera perspektiv är önskvärt att inflyttad arbetskraft väljer att stanna kvar och bosätta sig i de berörda kommunerna. I den utsträckning som nyindustrialiseringen aktualiserar statliga åtgärder vad gäller bostadsbyggande så är det fråga om att dessa är långsiktigt och strukturellt motiverade och inte betingade av kortsiktiga konjunkturella förändringar.

I denna promemoria utvecklas förslaget om en ny statlig kreditgaranti. Förslaget har subventionsinslag och kommer att anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande i enlighet med statsstödsreglerna. Förordningen beräknas mot bakgrund härav kunna träda i kraft tidigast 1 januari 2026. Kreditgarantier kan börja utfärdas först när ett godkännande från kommissionen finns och förordningen har trätt i kraft.

2. Statliga garantier för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner

2.1 Bakgrund

Under de senaste åren har flera stora industriinvesteringar offentliggjorts, kopplade till fossilfri produktion och elektrifiering. Omfattande företagsetableringar eller företagsexpansioner innebär ökat behov av arbetskraft. Inflyttning är viktigt för kommunens ekonomi, så att skattebasen stärks. Detta medför i sin tur ökade krav på offentlig och privat service, vilket leder till ytterligare ökat behov av arbetskraft. Sammantaget innebär det en period av befolkningstillväxt och behov av och efterfrågan på bostäder på orter som under en längre tid haft en stagnerande eller t.o.m. vikande befolkningsutveckling och lågt bostadsbyggande.

Den 3 juni 2021 beslutade regeringen att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att ställa ut statliga kreditgarantier för nya lån som företag tar upp hos kreditinstitut för att finansiera stora industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket nås. Så har exempelvis skett för ett lån för finansiering av företaget Stegras (tidigare H2 Green Steel) anläggning för produktion av grönt stål i Boden. Även andra aktörer har varit involverade i den mycket omfattande kreditgivning som

skett i samband med finansieringen av företagets anläggning och andra stora industriinvesteringar i Sverige.

Som utredaren tidigare har påpekat finns inte motsvarande möjligheter som för företagsinvesteringar att finansiera andra samhällsinvesteringar som följer i industrialiseringens spår.

Boverket garanterar redan i dag, med stöd av förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande, kreditgivares lån till bostadsbyggare, oberoende av upplåtelseform. Allmänt innebär en statlig garanti att staten går i borgen för någon annans betalningar. Boverkets kreditgaranti beskrivs enklast som en försäkring som kreditgivaren kan teckna för lån för bostadsbyggande.

Kreditgarantin i sin nuvarande utformning är en enkel borgen, eller en efterborgen, vilket innebär att garantin inte infrias förrän panten och eventuella övriga säkerheter realiseras, dvs. när fastigheten säljs. Om det i stället hade rört sig om en proprieborgen skulle långivaren ha kunnat vända sig till Boverket så snart låntagaren inte kunnat fullgöra sina åtaganden gentemot banken. Eftersom det är en enkel borgen måste i stället långivaren försätta låntagaren i konkurs eller driva frågan om realisering av panten och avvakta tills det går att se hur mycket som fattas för att banken ska bli fullt kompenserad.

Kreditgarantin gynnar såväl byggherren som kreditgivaren genom att den kan minska låntagarens behov av egen kapitalinsats eller topplån och ger kreditgivaren ett skydd mot kreditförluster. Boverket får i dag lämna kreditgaranti för nybyggnad av bostäder, anordnande av bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder, ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att byggnadens värde ökar och förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Huvudprincipen för utfärdandet av statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande enligt förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande är att kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet. Detta gäller vid nybyggnad eller anordnande av bostäder och vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Vid ändring av en befintlig bostadsbyggnad får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ändringen.

Avgiften för garantier som ställs ut enligt nämnda förordning ska bestämmas utifrån risk och vara marknadsbaserad. Med detta menas att villkoren för lån och garantier ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda lånet eller garantin för annat än avsedda syften, dels möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för lånet eller garantin. För att vara förenlig med EU:s statsstödsregler får en garanti och garantivillkoren inte innehålla inslag som ger en ekonomisk fördel till den som garantin ställs ut till, inte heller för den som gynnas indirekt av garantin, dvs. låntagaren i fallet med kreditgarantier.

På de aktuella marknaderna – etablerings- och omställningskommuner – är osäkerheten vad gäller den framtida, långsiktiga efterfrågan på bostäder betydligt större än i kommuner och regioner där förutsättningarna är mer stabila. Utredaren menar därför att den befintliga kreditgarantin inte fungerar optimalt för vad som i rapporterna kallas etablerings- och expansionskommuner, dvs. kommuner som har en historia av en svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt. Detta bedöms dels bero på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att en avgift för kreditgarantin baserad på en uppskattning av den upplevda risken på en bostadsmarknad som varit svag, men där behovet av och efterfrågan på bostäder förväntas öka kraftigt, blir så hög att kreditgarantin blir verkningslös.

Staten har ett intresse av att den gröna omställningen blir av, eftersom den gynnar den ekonomiska tillväxten och Sveriges konkurrenskraft. Bristen på bostäder får inte bli den faktor som håller tillbaka utvecklingen, varför det är ett samhällsintresse att investeringar i nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner uppstår i den utsträckning som dessa bedöms behövs för att den nödvändiga rekryteringen av arbetskraft ska vara möjlig. Statliga kreditgarantier för lån till sådana bostäder, men med en avgift som är nedsatt till en nivå som motsvarar avgiften för motsvarande investeringar på en mer stabil bostadsmarknad är en åtgärd för att främja ett ökat utbud av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Det förslag till ny förordning om statliga kreditgarantier som beskrivs i utredarens rapport behöver dock utvecklas, inte minst vad gäller hur stora

subventionerna av avgifterna kan bedömas bli. En konsekvensanalys görs i denna promemoria (avsnitt 5), i synnerhet vad gäller risken för att garantier måste infrias och vilken belastning detta skulle kunna innebära för statsbudgeten, liksom vilka konsekvenser och risker som finns eller kan uppstå i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv och för olika aktörer. Exempel på frågor som behöver diskuteras i konsekvensanalysen är konsekvenserna för arbetsmarknaden lokalt och regionalt, liksom vad som händer med bostadsmarknaden om planerade investeringar eller företagsexpansioner förskjuts i tiden, blir mindre omfattande eller inte alls blir av.

2.2 Funktionellt regionalt perspektiv

Promemorians förslag

De föreslagna nya statliga garantierna för byggande och anordnande av bostäder med en subventionerad avgift ska tillämpas med ett regionalt perspektiv utifrån hur människor bor och arbetspendlar.

Med region ska avses de s.k. funktionella analysregionerna (FA-regioner), som består av en eller flera kommuner där människor ska kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor enligt den indelning av Sverige som Tillväxtverket tar fram.

Den föreslagna statliga garantiförordningen ska tillämpas oavsett var i landet en etablerings- och omställningskommun finns.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

De företagsetableringar eller företagsexpansioner som medför ett kraftigt ökat behov av arbetskraft, en snabbt ökande befolkning och ett ökat behov av bostäder sker i vart fall inledningsvis sannolikt i en enskild kommun. Detta innebär dock inte att det bara är just den kommunen som berörs av den utveckling som investeringarna blir en katalysator för. I hela landet pendlar människor mellan bostad och arbete, en del pendlar korta avstånd, andra betydligt längre. Det finns ingen anledning att tro att så inte skulle ske även i dessa fall bara därför att investeringar är bundna till en viss kommun.

Det är därför rimligt att anlägga ett regionalt perspektiv på de åtgärder som staten vidtar för att främja den utvecklingen som blir följden av stora

företagsetableringar eller företagsexpansioner på orter som inte har den tillgängliga arbetskraften och förutsättningarna för att snabbt få fram de nya bostäder som behövs. Med ett regionalt perspektiv blir det naturligt att i första hand inte utgå från administrativa gränser utan från faktiska arbets-, bostads- och pendlingsmönster.

Den regionindelning som är bäst lämpad för att fånga upp faktiska pendlingsmönster är den indelning i funktionella arbetsmarknads- och bostadsmarknadsregioner enligt den analys som görs av Tillväxtverket, en myndighet med uppgift att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken. En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Utredaren framhåller också i sin delrapport att de förslag som läggs fram är utvecklade för att omfatta de FA-regioner som de berörda kommunerna ingår i.

Indelningen i FA-regioner är främst tänkt att användas vid regionala analyser. En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras i grunden på arbetspendling över kommungräns. Den baseras även på ett antal antaganden som härleds från historisk utveckling och framtidsprognoser. Den senaste indelningen som gjordes av Tillväxtverket år 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner. Den aktuella FA-regionindelningen är huvudsakligen baserad på en prognos av hur SCB:s lokala arbetsmarknader kommer att utvecklas fram till år 2025. Tillväxtverket publicerade i april 2025 en uppdaterad FA-indelning för att representera perioden 2025–2035. Det är denna nya indelning som kommer att tillämpas på de i denna promemoria föreslagna subventionerade garantiavgifterna.

FA-regionerna i Norrland består oftast av förhållandevis få kommuner, inte minst i jämförelse med vad som är fallet i mellersta och södra Sverige. Den nya statliga kreditgaranti som föreslås i denna promemoria bör dock kunna vara ett lämpligt verktyg även i andra etablerings- och omställningskommuner än de som nu är aktuella i norra Sverige. Regelverket bör därför lämpligen utformas så att det är generellt tillämpligt när en kommun går till att bli en etablerings- och omställningskommun, oavsett var i landet kommunen ligger.

2.3 Etablerings- och omställningskommuner

Promemorians förslag

Med en etablerings- eller omställningskommun avses i förordningen en kommun där det enligt länsstyrelsens bedömning finns

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller -expansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de företagsetableringar eller företagsexpansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Terminologi

Utredaren använder i ovannämnda delrapport beteckningen ”etablerings- och expansionskommuner”, med vilket avses företrädesvis befolkningsmässigt mindre kommuner som är i färd med, eller som planerar för, att ta emot stora industriella företagsetableringar eller företagsexpansioner. Syftet med beteckningen är att ringa in kommuner som relativt sin storlek kommer att behöva växa mycket på kort tid för att på ett hållbart sätt kunna ta emot de stora företagsetableringarna eller -expansionerna, och där ett större utbud av bostäder är nödvändigt för att investeringen ska kunna realiseras och bli till gagn för kommunen i fråga. Detta medför stora konsekvenser vad gäller befolkningsutveckling och bostadsbehov. Utöver de fem kommuner i Norrbottens och Västerbottens län – Boden, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå – som är utpekade i utredningens uppdrag, har Karlskrona, Ludvika och Mariestad anförts som exempel på denna typ av kommuner. Utredningens bedömning är att Sverige är inne i en period av återindustrialisering som framför allt träffar kommuner som tidigt industrialiserades och som därefter befunnit sig i demografisk stagnation alternativt tillbakagång.

Det innebär att utredningens förslag i alla fall till viss del kan få en mer generell tillämpning.

Det är viktigt att den beteckning som används i sig är tydlig och inte leder till felaktiga uppfattningar och förväntningar om vilka kommuner som kan väntas bli föremål för olika statliga insatser för att främja en omställning från en stagnerande eller statisk utveckling till en dynamisk situation med stora möjligheter.

Att använda ordet ”etablering” är tydligt och klargörande då det är uppenbart att det avser att något nytt etableras, som fungerar som en katalysator för den lokala ekonomiska tillväxten och samhällsutvecklingen.

Att i den sammansatta beteckningen även inkludera ordet ”expansion” kan dock leda tankarna fel, även om det är kombinationen av ”etablering” och ”expansion”, inte varje ord för sig, som avses beteckna och beskriva fenomenet. Om man däremot läser varje ord för sig kan det leda till missuppfattningar eftersom många kommuner eller orter kan sägas genomgå eller präglas av expansion utan att det handlar om en vändning, en omställning. Många kommuner i landets storstadsregioner, men inte bara där, kan sägas genomgå en expansion, om än kanske inte under en förhållandevis kort tidsperiod, utan stadigt och långsiktigt. Kommunal tillväxt, expansion, som sker i mindre dramatiska former är hanterbara på ett annat sätt, om än inte utan utmaningar, än förhållandevis snabba omställningar som initieras av ekonomiska beslut utanför kommunens kontroll. En sådan kommun står inför att hantera en omställning både som en konsekvens av stora nyinvesteringar och för att underlätta detsamma, t.ex. genom att göra det möjligt att attrahera arbetskraft till kommunen. Att den nödvändiga samhällsomställningen är framgångsrik är viktigt inte bara för orten, kommunen eller FA-regionen, utan också för hela landets utveckling. Omställning är i detta sammanhang därför ett mer adekvat ord än expansion. I denna promemoria används beteckningen ”etablerings- och omställningskommuner” för sådana orter där det också kan vara aktuellt med olika statliga åtgärder för att underlätta omställningen i de berörda kommunerna.

Det ska i sammanhanget understrykas att förslagen också avgränsas till kommuner där bostads- och fastighetspriserna generellt ligger under vad det kostar att producera nya bostäder, men där omställningen bedöms leda till att bostads- och fastighetspriserna på sikt kommer att överstiga produktions-

kostnaderna och bostadsinvesteringar därmed kan förväntas bli lönsamma över tid.

Konsekvenserna av omfattande företagsetableringar eller företagsexpansioner, som kan få stora effekter på efterfrågan på arbetskraft, befolkningstillväxt och behov av bostäder måste betraktas i ett regionalt utvecklingspolitiskt perspektiv. Trycket på såväl bostadsmarknaden som på offentliga och privata tjänster blir mer hanterbart om man beaktar inte enbart just den kommun eller de kommuner där investeringarna sker utan hur detta påverkar även kringliggande kommuner inom pendlingsavstånd. Omvänt är frågan hur övriga kommuner i en funktionell analysregion kan bidra för att minska trycket på de kommuner företagsetableringarna eller företagsexpansionerna äger rum. Till exempel torde prisutvecklingen på byggbar mark kunna hållas tillbaka om bostadsutbudet och efterfrågan på bostäder fördelas över fler kommuner än om alla nya bostäder ska tillkomma i en och samma kommun där de ofta konkurrerar om de mest attraktiva lägena.

Avgränsning

I utredarens delrapport betecknas enbart de kommuner som är direkt föremål för stora investeringar och satsningar som etablerings- och omställningskommuner. Samtidigt är utredaren tydlig med att förslagen till nya statliga garantier för att främja bostadsbyggande är avsedda att kunna tillämpas för anordnande av bostäder inom hela den relevanta funktionella analysregionen (FA-regionen). Därmed gör utredaren i sak ingen skillnad mellan kommuner inom samma FA-region beroende på vilka som är föremål respektive inte föremål för stora företagsetableringar eller företagsexpansioner eftersom konsekvenserna gör sig gällande på regional nivå.

Utredaren är också tydlig med att förslaget är avsett att tillämpas på alla orter som i förordningens mening kan definieras som etablerings- och omställningskommuner, oavsett var i landet de ligger.

Med etablerings- och omställningskommuner avses i denna promemoria inte enbart de kommuner där nya, stora företagsetableringar eller företagsexpansioner görs och som står inför de största utmaningarna. Detta då det, i högre eller lägre grad, får konsekvenser för alla kommuner inom den FA-region där satsningarna sker – man kan tala om en ”etablerings- och omställningsregion”, där man sammantaget kan förväntas behöva ett betydande tillskott

av bostäder till följd av ökat arbetskraftsbehov och befolkningstillväxt på grund av de omfattande nyinvesteringarna i en eller ett par kommuner.

Samtidigt kommer det på kort och medellång sikt att råda betydande osäkerhet om den framtida efterfrågan på bostäder. I denna mening är alla kommuner i en sådan etablerings- och omställningsregion direkt eller indirekt potentiella etablerings- och omställningskommuner. Länsstyrelserna är en myndighet med regional närvaro och har därigenom kännedom om de regionala förutsättningarna. Genom deras uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd kan de samordna analyser inom området mellan relevanta aktörer, inte minst kommunerna, inom länen samt mellan olika län inom samma FA-region. Det finns vidare samband mellan bostadsförsörjningsfrågor och regionernas uppgifter inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret, inklusive det regionala kompetensförsörjningsarbetet och transportinfrastrukturplaneringen. Det är därför viktigt att regionerna informeras löpande och erbjuds möjlighet att delta i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor (se prop. Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning, s. 30–32).

Även om FA-regionerna ska återspegla faktiska pendlingsmönster, men också en utveckling som är på gång, så kan det i FA-regioner med stora avstånd ändå vara så att bostadsmarknaderna inom FA-regionen är mer åtskilda än vad man skulle kunna förvänta sig. Nyinflyttade i FA-regionen kanske inte heller är så benägna att resa långt mellan arbetet och bostaden. De avgiftssubventionerade kreditgarantier som föreslås i promemorian syftar till att främja den gröna omställningen. Det är inte nödvändigtvis så att alla planerade bostäder inom en FA-region där de planeras eller pågår kommer att bidra till att underlätta den gröna omställningen i regionen, även om det kan finnas ett lokalt behov och en lokal efterfrågan på nya bostäder. Det behövs därför någon form av broms eller en mekanism som säkerställer att de lån till bostadsprojekt som får en subventionerad kreditgaranti bara går till bostäder som underlättar de aktuella företagsetableringarna eller företagsexpansionerna inom FA-regionen. Länsstyrelsen bör få bedöma om så är fallet. Länsstyrelsen kan dock inte antas ha resurser för att bedöma varje enskilt fall, utan länsstyrelsens uppgift blir att i sin bedömning av om en kommun ska anses vara en etablerings- eller omställningskommun i förordningens mening bedöma om det i kommunen finns behov av ett betydande

tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner inom FA-regionen.

Faktorer som är avgörande för vilka kommuner i en viss FA-region där det förekommer företagsetableringar eller -expansioner som ska betraktas som etablerings- och omställningskommuner i den föreslagna garantiförordningens mening, är att det, enligt länsstyrelsens bedömning, finns:

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller -expansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de etableringar eller expansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

De bakomliggande förutsättningarna är att det ska finnas beslut om stora investeringar genom företagsetablering eller företagsexpansion i minst en kommun i FA-regionen. Investeringarna ska vara av sådan art eller inriktning och storlek att de i sig själva men också tillsammans med multiplikatoreffekter i andra branscher och inom den offentliga sektorn långsiktigt och varaktigt bedöms påverka sysselsättningen, arbetskraftsbehovet och behovet av nya bostäder i kommunen och FA-regionen.

Vad som ska avses med stora företagsetableringar eller företagsexpansioner är en fråga om såväl absoluta tal som i relation till kommunens och regionens situation initialt. Det är därför svårt att definiera detta kriterium med exakta siffror. I princip är det inte investeringens eller investeringarnas storlek till beloppet som är det mest intressanta utan vilka effekter de kan få på efterfrågan på arbetskraft, befolkningsutvecklingen, behovet av offentliga och privata tjänster samt på bostäder i såväl den aktuella kommunen som inom FA-regionen som är viktig. Dessa effekter måste vara så pass stora att det är uppenbart att de resurser och de verktyg som kommunen eller kommunerna inom FA-regionen förfogar över inte är tillräckliga för att man lokalt och regionalt ska kunna svara på den utmaning som investeringen eller investeringarna innebär.

Ett problem vid bedömningen av om det i ett specifikt fall är fråga om en etablerings- och omställningskommun är att man inte kan förlita sig på historiska data och statistik i traditionell mening eftersom det per definition handlar om ett trendbrott och vad som ska, eller snarare förväntas, hända i framtiden. Vid en bedömning av om investeringar av olika slag är av sådan omfattning att konsekvenserna för såväl en enskild kommun som omkringliggande kommuner och hela FA-regionen är av en sådan omfattning att statliga verktyg behöver till, i detta fall de i denna promemoria beskrivna statliga garantierna för byggande av bostäder är det därför angeläget att ett beslut om att tillämpa de föreslagna garantiförordningarna baserar sig på så konkret uppgifter och analyser som möjligt och inte på mer eller mindre välgrundade förhoppningar.

- Vilken/vilka aktör/er ska göra den/de aktuella investeringen/-arna?
- Hur stora är dessa investeringar?
- När i tiden ska de göras?
- Inom vilken/vilka sektor/er?
- Hur sysselsättningskrävande och personalintensiv(a) är verksamheten/-erna?
- Vilken typ av arbetskraft kommer att behövas?
- Löneläge för olika grupper?
- Vilka beslut har fattats?
- Vilket beslutsunderlag finns?
- Vilka beräkningar på arbetskraftsbehov och sysselsättning har gjorts?
- Har några oberoende analyser gjorts?
- Har kommunerna på lokal och regional nivå respektive länsstyrelserna gjort egna analyser?
- Finns det kända förändringar i det befintliga bostadsbeståndet som påverkar utbudet av bostäder?

Grundläggande är att allt underlag som kan ligga till grund för ett väl avvägt beslut att tillämpa den föreslagna nya statliga förordningen om subventionerade kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder är offentligt tillgänglig och att den beslutfattande myndighetens beslutsprocess är transparent. Detta är inte minst viktigt då användandet av den föreslagna nya garantin sannolikt innebär statsstöd (se avsnitt 3.11).

2.4 Garantier kan främja tillkomsten av bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Promemorians bedömning
Det behövs särskilda statliga garantier för att främja att nya bostäder anordnas i etablerings- och omställningskommuner.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians bedömning.

Skälen för promemorians bedömning

Utredaren lyfter i sin delrapport fram att det finns stora utmaningar för Bodens, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå kommuner att på kort tid planera och bygga en stor mängd bostäder med goda livsmiljöer. Byggbehovet är stort samtidigt som det ekonomiska läget påverkar byggbranschen. Förutom ökade produktionskostnader, hög inflation och ökade finansieringskostnader som följd av stigande räntor finns strukturella faktorer som måste hanteras för att åstadkomma en välfungerande bostadsmarknad. Problemen på bostadsmarknaden får stora återverkningar i Norrbottens och Västerbottens län, där den relativa befolkningsökningen bedöms bli mycket stor under flera decennier framöver jämfört med i andra delar av landet.

Till detta kommer att förutsättningarna för att bygga nya bostäder är svårare på bostadsmarknader som under en längre tid har varit stagnerande i högre eller lägre grad, dvs. att de har kännetecknats av låg eller t.o.m. negativ befolkningstillväxt och därmed också av låg efterfrågan på nya bostäder. Detta har olika orsaker. Det råder till exempel brist på lokala byggherrar med aktuell kompetens att investera i nyproduktion på marknader som länge varit svaga. Lokala fastighetsägare har i stället haft fokus på förvaltning och inte på nyproduktion. Till detta kommer att det oftast finns begränsad kapacitet på byggsidan och troligen stora svårigheter att hitta personal och – i vart fall på kort sikt, där det inte redan finns färdiga detaljplaner - mark till planering, projektering och byggande. Kapacitetsbrist och begränsad konkurrens kan verka prisdrivande. Detta blir ett än tydligare problem när det ställs mot det byggbehov som kan komma att uppstå i etablerings- och omställningskommuner. Även kommunernas resurser för att såväl planera som att bygga nya bostäder är därmed också mycket begränsade. Därutöver visar tidigare erfarenheter att osäkerheten kring hur lyckade och hållbara stora industrietableringar eller -expansioner kommer att bli kan medföra ytterligare risker

och osäkerhet för potentiella bostadsinvesterare, vilket tydliggör behovet av lämpliga statliga insatser för att hantera denna osäkerhet och risk. Samtidigt finns det reella risker för statligt engagemang, dvs. att utställda garantier också kan komma att infrias.

Stora industrietableringar eller -expansioner kan innebära risker för inte bara företagens produktion och rekryteringsbehov, utan även för andra lokala företag, planerade investeringar och förväntad befolkningsutveckling. Dagens kreditgaranti för bostadsbyggande tar inte hänsyn till risker av detta slag, vilket gör att den nya föreslagna kreditgarantin ställer ännu större krav på kommuner, länsstyrelser och myndigheter när det gäller de analyser som behöver göras innan kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder beviljas i etablerings- och omställningskommuner.

Syftet med den föreslagna nya statliga kreditgarantin är att främja ett nytillskott av bostäder på orter där det råder osäkerhet om den framtida efterfrågan på bostäder och där denna osäkerhet kan inverka negativt på kommunens möjligheter att tillgodogöra sig nyttor av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner. Givet omfattningen av de samhällsutmaningar som, såväl lokalt som regionalt, följer av de stora investeringarna kan statliga insatser behövas, i vart fall på kort och medellång sikt.

2.5 Villkor vid utfärdande av garantier

Promemorians förslag
En garanti ska förenas med villkor.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer i princip med promemorians förslag.

Skälen för promemorians förslag

En garanti förutsätts enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier förenas med villkor. Boverket måste kunna följa upp varje utställd garanti och hämta in det underlag som krävs för att göra bedömningar av den risk som garantin är förenad med.

I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda en garanti för annat än det avsedda syftet, dels

möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för en utställd garanti.

Garantitagaren ska därför på begäran lämna aktuell information om faktorer som Boverket anser sig behöva, t.ex. hur byggandet fortskrider och uthyrningsgrad eller vakansgrad och vilka åtgärder som garantitagaren gör för att säkerställa projektet, exempelvis för att säkra hyreskontrakt för alla lägenheter. När det gäller kreditgarantier är det inte garantimottagaren – långivaren – som sitter med all information utan det gör den byggherre som kreditgivaren har lånat ut pengar till och som täcks av Boverkets kreditgaranti. Det behöver därför understrykas att informationsplikten även gäller låntagaren i den del som rör det aktuella projektet.

2.6 Tidshorisont för utfärdande av garantier

Promemorians bedömning
Garantier enligt den föreslagna garantiförordningen ska bara kunna ställas ut under en avgränsad tid.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer i sak med promemorians. Frågan om tidsbegränsning för användning av de föreslagna garantierna behandlas inte djupare, men det sägs tydligt att förordningarna ska vara tidsbegränsade.

Skälen för promemorians bedömning

Exakt när i tiden det nya statliga verktyget ska avvecklas måste bli en fråga som besvaras olika från fall till fall utifrån de lokala och regionala förutsättningarna och hur snabbt utvecklingen har gått. Omvänt kan det bli aktuellt att dra tillbaka möjligheten att få statliga kreditgarantier för byggandet av bostäder om det visar sig att utvecklingen inte blir den förväntade, kanske beroende på helt externa omvärldsfaktorer.

Om den föreslagna nya garantin ska kunna få en avsedd effekt bör perspektivet inledningsvis vara 8 år, dvs. den tid under vilken det kommer vara möjligt att söka och få subventionerade kreditgarantier för lån för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner – förutsatt EU-kommissionens godkännande. Oavsett hur länge förordningen föreslås kunna tillämpas så innebär det inte nödvändigtvis att den under hela perioden automatiskt ska kunna tillämpas på anordnandet av nya bostäder i en viss

kommun enbart därför att kommunen en gång i tiden har bedömts uppfylla kriterierna för att vara en etablerings- och omställningskommun. I takt med att den gröna omställningen till följd av företagsetableringar eller -expansioner fortsätter bör behovet av subventionerade garantiavgifter avta för att till sist upphöra. I vissa fall kan behovet av subventionerade garantiavgifter vara under en längre tid medan det i andra fall kan avvecklas under en kortare tid. Hur snabbt behovet av subventionerade avgifter ska avvecklas i en FA-region beror på utvecklingen i det enskilda fallet. När statliga kreditgarantier med subventionerad avgift inte längre bedöms vara nödvändiga för att nya bostäder ska komma till stånd i vad som har varit en etablerings- och omställningskommun ska förordningen inte längre tillämpas där utan eventuella statliga byggkreditgarantier får då sökas enligt den nu redan gällande förordningen, dvs. utan att garantiavgiften subventioneras.

Det åligger berörda myndigheter, främst Boverket, att löpande pröva såväl behovet av subventionerade garantiavgifter som storleken på subventionen. Om garantiförordningen fortfarande tillämpas i ett visst fall när tidpunkten för förordningens giltighetstid närmar sig sitt slut bör i god tid en utvärdering göras tillsammans med en analys av om det finns skäl att förlänga tiden som garantier kan ställas ut. Sådana utvärderingar kan också, oavsett behovet av garantierna i det enskilda fallet, ge underlag för ändringar i garantiförordningen så att den blir mer relevant och ändamålsenlig. Såväl tidslängden som frågan om en eventuell förlängning avgörs dock i sista hand av villkoren för EU-kommissionens beslut med anledning av att åtgärden behöver förhandsanmälas till EU-kommissionens för godkännande (se avsnitt 3.11).

2.7 Vilken typ av bostäder ska de nya statliga garantierna omfatta?

Promemorians förslag

Statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande enligt den föreslagna förordningen ska i likhet med vad som gäller enligt den befintliga förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande kunna ställas ut för nybyggnad eller anordnande av alla slags bostäder, oavsett upplåtelseform, ägarkategori och hustyp. Med anordnande ska, också i likhet med den befintliga garantiförordningen, avses tillkomsten av nya bostäder i utrymmen och ytor som inte tidigare har använts för bostadsändamål i befintliga byggnader.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer inte med promemorians förslag.

Skälen för promemorians förslag

Garantier enbart för nya hyresbostäder

De statliga kreditgarantier för bostadsbyggande som finns i dag kan lämnas för alla typer av bostäder och upplåtelseformer. Utredaren skriver:

> *”Förslag om kreditgaranti för etablerings- och expansionskommuner*
>
> Utredningen föreslår en ny statlig kreditgaranti som kan ges för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner. Förslaget har utvecklats mot den bakgrund som har beskrivits ovan. Förslaget är konstruerat för att svara mot just de brister som den nuvarande kreditgarantin har i förhållande till aktuella orter.
>
> Den föreslagna förordningen (…) innebär att en statlig kreditgaranti kan ges för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner. Regelverket är delvis detsamma som för den redan befintliga, generella, kreditgarantin för byggandet av bostäder, men avser endast hyresbostäder i etablerings- och expansionskommuner och har delvis andra regler.”

Någon klar motivering till den föreslagna avgränsningen av de nya bygg-kreditgarantierna till enbart hyresbostäder finns inte. Indirekt motiveras avgränsningen av att båda de av utredaren föreslagna garantiförslagen sägs komplettera varandra och båda kunna sökas av samma aktör för samma projekt. Detta då den ena av utredaren två föreslagna garantier – en statlig kreditgaranti för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner – gäller under byggtiden medan den andra garantin – en statlig garanti mot hyresförluster i nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner – föreslås gälla under 15 år efter att bostadshuset är färdigställt. Då denna garanti endast avser hyresförluster finns det en logik i att den kompletterande kreditgarantin för byggande och anordnande av bostäder också endast gäller hyresbostäder. Detta är dock inte självklart, utan den föreslagna kreditgarantin för anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner kan, liksom den befintliga kredit-garantin för bostadsbyggande, i princip lämnas oberoende av upplåtelseform, även om garantin mot hyresförluster endast kan ställas ut för hyresbostäder.

Syftet med de av utredaren föreslagna garantierna är att främja byggandet av nya bostäder på orter där behovet bedöms vara stort och utmaningarna många samt, inte minst, där den upplevda risken med att investera i nya

bostäder i vart fall under en inledningsperiod uppfattas som kraftigt förhöjd jämfört med de flesta andra bostadsmarknader. Behovet av och efterfrågan på bostäder gäller alla upplåtelseformer och en garanti bör inte vara onödigt begränsad i förhållande till syftet.

Förutsättningarna för att anordna nya hyresbostäder, bostadsrätter, småhus med äganderätt och ägarlägenheter skiljer sig åt på flera sätt, inte minst när det gäller etablerings- och omställningskommuner. En fastighetsägare som låter uppföra nya hyresbostäder i syfte att äga och förvalta dem långsiktigt kan, givet goda långsiktiga ekonomiska förutsättningar, ha möjlighet att – ta inledande förluster, även en nedskrivning av fastighetens värde, om man förväntar sig att marknadsvärdet kommer att stiga inom en rimlig tidshorisont för att komma i paritet med och även överstiga produktionskostnaderna. Detta kan vara svårare för en fastighetsutvecklare inriktad på ägda bostäder. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas fall där den som vill bygga med en annan upplåtelseform än hyresrätt gör bedömningen att en investering kan bli lönsam. Det finns därför inte anledning att begränsa möjligheten att få en statlig kreditgaranti för anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner till enbart hyresbostäder. Möjligheten att ställa ut en sådan kreditgaranti bör därför stå öppen för alla upplåtelseformer, ägarkategorier och hustyper.

Garantier för byggande och anordnande av nya bostäder, inte bara nyproduktion

Båda de av utredaren föreslagna garantiförslagen innebär att en garanti endast får avse projekt som innebär nybyggnad av bostäder eller anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad. Detta är möjligt även med dagens statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande, varför samma regler föreslås gälla för den föreslagna nya statliga kreditgarantin för lån till bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner.

Den föreslagna nya kreditgarantin för lån till anordnande av nya bostäder ska därmed inte avgränsas till att enbart omfatta nybyggda bostäder i nya byggnader utan ska också kunna ställas ut för projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av byggnad. Motsvarande reglering, att utrymmen och ytor inte ska ha använts till bostäder, fast då under de senaste åtta åren, återfinns i reglerna för bildande av ägarlägenheter (3 kap. 1 b § fastighetsbildningslagen [1970:988]), och för det nu avvecklade investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande (4 § förordningen

[2016:881] om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande). Även i förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande finns en sådan reglering, dock utan någon tidsgräns bakåt. Den nya statliga kreditgaranti för bostadsbyggande som föreslås i denna promemoria skiljer sig från den nuvarande i huvudsak vad gäller taket för produktionskostnaden och subventionerade avgifter.

Det innebär bl.a. att förutsättningen ska vara att de aktuella utrymmena eller ytorna inte tidigare har använts till bostäder. Skälen till detta är att det är viktigt att få fram nya bostäder och att då även främja användandet av redan befintliga byggnader. Detta ligger också i linje med regeringens politik i övrigt (se t.ex. förordningen [2023:903] om stöd till kommuner för detaljplaner som möjliggör småhusbebyggelse och omvandlingar från lokaler till bostäder). Att använda bostäder i det befintliga beståndet är i de allra flesta fall en billigare lösning, med mindre miljö- och klimatbelastning, än att bygga nytt. Även om det på många håll finns en reserv av outnyttjade bostäder är denna dock begränsad, varför det i etablerings- och omställningskommuner kommer att bli nödvändigt att även anordna nya bostäder, dock inte på bekostnad av redan befintliga bostäder. Begränsningen att de omvandlade utrymmena inte tidigare får ha använts till bostäder syftar till att förhindra att det blir nettotillskott av antalet bostäder genom att stora bostäder omvandlas till flera små. Bostäder av alla storlekar behövs för att möta de olika behov som finns eller bedöms uppstå lokalt till följd av de aktuella företagsetableringarna eller -expansionerna. Det kan i vissa fall vara rationellt för en enskild fastighetsägare att ändra lägenhetssammansättningen i ett hus, antingen genom att slå samman små lägenheter till större eller göra flera mindre lägenheter av stora lägenheter. Detta ska då göras av överväganden kring efterfrågan, behov, uthyrbarhet och fastighetsekonomi som den enskilde fastighetsägaren gör utifrån sina egna, företagsekonomiska och andra, förutsättningar och inte genom statlig styrning, direkt eller indirekt.

Garantier för byggande och anordnande av nya bostäder - hustyp

Förordningen är neutral vad gäller hustyp, det spelar ingen roll om de bostäder som anordnas finns i flerbostadshus eller i småhus.

Skillnader jämfört med nuvarande kreditgarantiförordning

Förslaget i denna promemoria skiljer sig från den gällande byggkreditgarantiförordningen genom att det inte kommer att vara möjligt att få en garanti för lån till dels en ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att

byggnadens värde ökar, dels förvärv av hus för ombildande till kooperativ hyresrätt (3 § första stycket 3 och 4 förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande). Syftet med förslaget är att främja anordnandet av nya bostäder i de kommuner som definieras som etablerings- och omställningskommuner. Åtgärder som görs för att höja värdet på ett bostadshus medför inte i sig att det blir fler bostäder och omfattas därför inte av möjligheten att få en kreditgaranti enligt den här föreslagna förordningen. Däremot finns möjligheten till kreditgaranti om åtgärderna innebär att det blir fler bostäder. Då subventionerade garantiavgifter endast får lämnas i mån av medel ska garantiavgiften vid ombyggnad sättas ned endast för den del av produktionskostnaden som avser nytillkomna bostäder. Det innebär att utrymmen och lokaler som inte tidigare använts som bostäder omvandlats till bostäder i samband med att ett bostadshus i sin helhet byggs om eller renoveras så ska endast den del av ombyggnadskostnaderna som avser de nytillkomna bostäderna utgöra underlag för nedsättningen av garantiavgiften. Inte heller vid ett förvärv av ett hus för att bilda kooperativ hyresrätt tillkommer fler bostäder, varför den föreslagna förordningen inte heller i det fallet är tillämplig.

2.8 Behovsbedömning kopplad till garantibeslut

Promemorians förslag

Avgiften för en statlig kreditgaranti för lån till anordnande av nya bostäder får bara sättas ned om länsstyrelsen bedömer att de aktuella bostäderna anordnas i en etablerings- och omställnings-kommun. Bedömningen ska göras av länsstyrelsen i det län där projektet avses att genomföras.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer delvis med promemorians. Enligt utredarens förslag till förordning ska den länsstyrelse eller de länsstyrelser inom vars län projekten planeras bedöma att de aktuella bostäderna kommer att bidra till att underlätta den omställning som krävs i den eller de kommuner som berörs, direkt eller indirekt.

Skälen för promemorians förslag

Även om ett regionalt perspektiv ska tillämpas som geografiskt kan omfatta mer än ett enskilt län blir en ordning där även andra länsstyrelser än den länsstyrelse inom vars län bostäderna anordnas ska göra en bedömning onödigt byråkratiskt. I fall där mer än en länsstyrelse berörs och de gör olika

bedömningar skapas en onödig osäkerhet. Det är tillräckligt att den länsstyrelse som direkt berörs gör sin bedömning. Däremot bör berörda länsstyrelser löpande dela information om såväl aktuella ärenden som om kända, planerade bostadsprojekt i övrigt med varandra och med Boverket.

Boverket föreslås få besluta om att ställa ut garantier kopplade till anordnande av nya bostäder, i linje med myndighetens uppdrag redan i dag. Den nuvarande byggkreditgarantiförordningen gäller dock lika för allt bostadsbyggande i alla delar av landet. Den här föreslagna garantin är däremot bara avsedd att tillämpas på anordnande av bostäder i kommuner som uppfyller kriterierna för att vara en etablerings- och omställningskommun. Samtidigt är det viktigt, då de på anslag uppsatta medlen för att möjliggöra beviljandet av avgiftssubventionerade kreditgarantier inte kommer att vara obegränsad, att garantierna går till bostäder som bedöms bidra till den pågående omställningen i den aktuella regionen.

För att säkra måluppfyllelsen i denna del får Boverket endast lämna kreditgaranti för projekt om den aktuella länsstyrelsen bedömer att bostäderna anordnas i en etablerings- och omställningskommun.

2.9 Prissättning: garantiavgiften

Promemorians förslag

Den garantiavgift som Boverket ska ta ut vid utfärdandet av subventionerade kreditgarantier ska betalas av garantitagaren. Garantiavgiften för kreditgarantier enligt den föreslagna nya garantiförordningen ska bestämmas som om bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar där den finansiella risken är lägre än i en etablerings- eller omställningskommun.

Att den del av garantiavgiften som ska tas ut av garantitagaren sätts enligt andra kriterier än gängse innebär en subvention. Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut om hänsyn hade tagits till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut. Boverket ska årligen till regeringen redovisa subventionen särskilt för varje projekt och hur stor summan är av alla subventioner totalt.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

En garantiavgift ska enligt 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier betalas av garantitagaren eller garantigäldenären. Utredaren behandlar inte explicit frågan om vilken aktör som ska betala garantiavgiften, utan konstaterar enbart att Boverket får ta ut en avgift. Utredarens förslag till förordning fokuserar dock enbart på kreditgivaren som motpart till myndigheten. Boverkets praxis vid utfärdande av statliga garantier för lån för bostadsbyggande enligt byggkreditgarantiförordningen (2021:255) är dock att då det är kreditgivaren som är sökande och garantitagare ska denne därmed betala garantiavgiften. Hur kreditgivaren sedan tar ut kostnaden för garantiavgiften av låntagaren är deras sak. Det finns ingen anledning att ändra Boverkets praxis vid utfärdande av kreditgarantier, subventionerade eller ej. Däremot blir det tydligare för alla berörda aktörer om detta framgår av den här föreslagna förordningen avseende subventionerade statliga garantier för att främja nya bostäder i omställnings- och etableringskommuner.

Garantiavgiften ska, i enlighet med budgetlagen och garantiförordningens bestämmelser, sättas enligt risken, dvs. med hänsyn tagen till den förväntade förlusten. Därutöver ska en administrativ avgift tas ut för att täcka Boverkets administrativa kostnad. Det innebär bland annat att hänsyn ska tas till risken för den enskilda åtgärden och den förväntade förlusten vid prissättningen. Garantiavgiften ska framgå av villkor i avtalet om en garanti. Den avgift som ska tas ut för de i denna promemoria föreslagna garantierna får bestämmas som om bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar där den finansiella risken är lägre än i en etablerings- eller omställningskommun. Innebörden av detta är att staten subventioner en del av avgiften.

I kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02) anges att en statlig garanti får omfatta högst 80 procent av det utestående lånet eller någon annan finansiell förpliktelse. Begränsningen gäller dock inte garantier som täcker skuldebrev.

Huvudprincipen för utfärdandet av statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande är att kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet. Detta gäller vid nybyggnad eller anordnande av bostäder och vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Vid ändring av en befintlig bostadsbyggnad får

kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ändringen. Detta är högre än vad som rekommenderas i EU-kommissionens riktlinjer, men motiveras av att det finns en underliggande pant som bedöms ge tillräcklig säkerhet.

Oavsett på vilket värde som en kreditgaranti för lån till byggande av nya bostäder baserar sig på gäller att avgiften ska sättas så att den återspeglar den bedömde risken. En större risk innebär högre avgift.

Utredaren menar att den befintliga kreditgarantin inte fungerar optimalt för kommuner med en historia av svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt, vad som här kallas etablerings- och omställningskommuner. Detta bedöms dels bero på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att en avgift för kreditgarantin baserad på en uppskattning av upplevda risken på en bostads-marknad som varit svag men där behovet av och efterfrågan på bostäder förväntas öka kraftigt blir så hög att kreditgarantin blir verkningslös.

På marknader som under en längre tid haft en svag eller stagnerande befolkningsutveckling och det därför har byggts få, om några, nya bostäder, oavsett upplåtelseform, är den bedömda risken vid kreditgivning betydligt högre än på marknader med en snabbare befolkningsutveckling med högre nyproduktionstakt till följd av den ökade efterfrågan på bostäder som genereras av det ökande antalet invånare. Denna skillnad i risk återspeglas i kreditgivarnas ovilja att låna ut till bostadsbyggande och, i det fall man är beredd att göra det, höga krav på eget insatt kapital och hög ränta – vilket i sin tur bidrar till att få byggprojekt blir av. Något av ett moment 22.

I etablerings- och omställningskommuner är utmaningarna större. Utöver att den historiska utvecklingen förklarar kreditgivarnas riskbedömningar kommer att det ökade behovet av bostäder är en konsekvens av en befolkningsutveckling som ännu inte har inträffat utan som förväntas ske till följd av nya, stora investeringar i regionen. Ur såväl en potentiell byggherres som en potentiell kreditgivares perspektiv finns en betydande grad av osäkerhet, och därmed hög risk, förknippad med att i dag investera för en efterfrågan som sannolikt, men inte säkert, kommer att finnas när bostäderna står färdiga. Risken finns att bedömningarna av den framtida befolkningsutvecklingen slår fel av olika skäl: de beslutade företags-

etableringarna eller företagsexpansionerna kanske trots allt inte blir av, de kanske blir mindre än vad som sagts och det kan bli förseningar – alla dessa scenarier är tänkbara och påverkar självklart hur befolkningen och efterfrågan på bostäder utvecklas. I sådan situation, där den upplevda möjligheten att den framtida efterfrågan som motiverar investeringar i dag kanske inte realiseras alls, bara i mindre grad eller senare, bedöms som alltför stor och riskfylld av såväl potentiella investerare som av potentiella kreditgivare. Investerarna kommer då att ha så höga avkastningskrav och kreditgivarna så höga räntekrav att det är högst osannolikt att det blir några investeringar i bostadsbyggande att tala om. Utan ett tillskott av nya bostäder blir det svårt för såväl privata som offentliga arbetsgivare att attrahera arbetskraft, vilket i sin tur medför att utvecklingen i etablerings- och omställningskommunerna – och i regionen – kommer av sig.

I en sådan situation, där en önskvärd utveckling löper stor risk att inte komma till stånd har staten en uppgift att underlätta den önskade utvecklingen, i vart fall till dess att utvecklingen kan fortsätta av sin egen inneboende kraft. Direkta statliga subventioner i form av bidrag bedöms inte vara ett lämpligt instrument, garantier är däremot mer marknadskonforma och väl beprövade. I fallet med bostadsinvesteringar i etablerings- och omställningskommuner kan staten genom garantier minska både den upplevda och faktiska risken för potentiella byggherrar och kreditgivare.

För att göra skillnad måste dock garantierna göras tillräckligt attraktiva. Ett sätt att göra det är genom prissättningen på garantierna. I stället för sätta garantiavgifterna på en nivå som avspeglar den i dag upplevda risken på de aktuella marknaderna så bör avgifterna sättas så att de motsvarar vad avgiften skulle vara på en mer ”säker” marknad, till exempel bra lägen i större städer eller i storstadsregioner.

Garantiavgiften får således subventioneras genom att bestämmas utifrån antagandet att bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar, och där den finansiella risken därmed är lägre än i sådana etablerings- och omställningskommuner som omfattas av denna förordning.

Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut av garantitagaren eller garantigäldenären om den egentliga finansiella risken hade beaktats, och den avgift som faktiskt tas ut. Den del av den beräknade

garantiavgiften som subventioneras ska Boverket årligen redovisa särskilt för varje projekt och totalt. Den del av garantiavgiften som motsvarar statens förväntade förlust förs till garantireserven. Denna ska placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Detsamma gäller den del av avgiften som subventioneras.

I formell mening subventioneras avgiften i det enskilda fallet samtidigt som staten inte går miste om några intäkter eftersom investeringen annars inte skulle bli av och därmed skulle ingen garanti ställas ut och ingen garantiavgift betalas. Statens eventuella kostnad består inte i avgiftssubventionen utan uppkommer om en utställd garanti också måste realiseras.

Den risk som är förknippad med anordnandet av nya bostäder förändras över tiden. När det gäller nya bostäder till följd av den befolkningstillväxt som blir konsekvensen av stora investeringar i etablerings- och omställningskommuner bör risken avta över tiden om utvecklingen blir den avsedda. Riskbedömningen och avgiftssättningen ska därför omprövas årligen. Boverket ska dock vid omprövningen bedöma om det är den faktiska avgiften som kan behöva förändras eller om de förändrade marknadsförutsättningarna snarare innebär att det är subventionen som minskar.

2.10 Betalning i efterhand och retroaktiva krav

Promemorians förslag

Garantitagaren ska betala den del av garantiavgiften som har subventionerats, om

- garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp,
- garantiavgiften av någon annan orsak subventionerats på felaktig grund eller med för stort belopp och garantitagaren borde ha insett detta,
- det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i förordningen, eller om
- villkor i avtalet om kreditgarantin inte har följts.

Om en garantitagare är betalningsskyldig ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva att den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften betalas. Om det finns särskilda skäl, får Boverket helt eller delvis sätta ned kravet.

På belopp som ska betalas ska ränta tas ut enligt räntelagen. Om det finns särskilda skäl, får Boverket helt eller delvis sätta ned ett räntekrav.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Garantitagaren – som är långivaren – blir under vissa förutsättningar betalningsskyldig och kan bli föremål för betalningskrav.

Garantitagaren är betalningsskyldig i efterhand även för den subventionerade delen av garantiavgiften om garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp, om garantiavgiften av något annat skäl subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp och garantitagaren borde ha insett detta, om det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges för vilket garantin har ställts ut eller om villkor i garantiavtalet inte har följts.

Om en garantitagare är betalningsskyldig i efterhand ska Boverket besluta retroaktivt att helt eller delvis kräva in den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften. Om det finns särskilda skäl för det, får dock Boverket sätta ned ett sådant krav helt eller delvis. Ett sådant särskilt skäl skulle t.ex. kunna vara att kreditgivaren bedöms ha vidtagit de åtgärder som kan anses vara rimliga för att betalningsskyldighet inte ska uppkomma.

Om en garantitagare visar sig inte ha varit berättigad till en subventionerad garantiavgift och den subventionerade delen av garantiavgiften därför ska betalas, ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får sättas ned om det finns särskilda skäl. Boverket får också helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier om låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar och Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala fordringen senare heller. För statens fordringar enligt dessa

förordningar ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla för Boverket.

2.11 Statsstöd

Promemorians bedömning

Den avgift som ska tas ut av garantitagaren för den föreslagna nya statliga kreditgarantin kommer att sättas lägre än vad marknadsläget och riskbilden motiverar. Detta innebär en subvention. Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut om hänsyn hade tagits till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut.

En subvention till en enskild aktör eller en särskild sektor kan innebära statsstöd enligt EU-fördraget. Värdet av de enskilda subventionerna bedöms i det stora flertalet fall vara så stora att åtgärden behöver anmälas till EU-kommissionen (notifieras) för godkännande innan den kan införas.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians bedömning.

Skälen för promemorians förslag

En subvention är detsamma som att en aktör får en fördel av staten – som också kan vara kommuner på lokal eller regional nivå, statliga myndigheter eller andra offentliga aktörer – som på något vis har ett ekonomiskt värde eller som ger mottagaren en fördel gentemot andra aktörer på samma marknad eller, om subventionen ges till alla aktörer på samma marknad, en fördel gentemot aktörer på i andra branscher, på andra marknader. När det är fråga om sådant stöd aktualiseras frågan om det är statsstöd i den mening som avses i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (artikel 107.3 c). Om så är fallet ska stödet anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande innan det kan införas såvida det inte införs med hänvisning till någon av de undantagsmöjligheter som finns. Exempel på sådana undantag är reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), gruppundantagsförordningen (GBER) och reglerna om stöd av mindre betydelse (de minimis). En offentlig åtgärd som införs med hänvisning till ett sådant undantag anses vara förenligt med statsstöds-reglerna och behöver inte godkännande av EU-kommissionen, däremot ska alla stöd anmälas till EU-kommissionen.

SGEI: kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

GBER: kommissionens förordning (EU (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

de minimis: kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

Den subventionering av avgiften som föreslås tillämpas för den här föreslagna garantin bedöms vara sådant stöd som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget och bedöms inte kunna införas enligt någon av de undantagsmöjligheter från förhandsanmälan med krav på godkännande av EU-kommissionen. Den föreslagna garantiförordningen ska därför anmälas till EU-kommissionen för godkännande. Ett godkännande innebär att en stödordning gäller som längst under den tid som bestäms i kommissionens beslut. Skulle regeringen komma bedöma att förordningen skulle behöva förlängas måste en sådan ändring, liksom alla ändringar i förordningen som har materiell betydelse, anmälas till EU-kommissionen för godkännande innan ändringen genomförs.

2.12 Statliga kreditgarantier får inte lämnas till företag i svårigheter

Promemorians förslag

Statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner får inte lämnas till företag i svårigheter.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Av EU:s statsstödsregler följer att en statlig garanti inte får lämnas till eller för ett företag i svårigheter i den mening som avses i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C 249/01). Subventionerade avgifter innebär att låntagarens kostnad för garantin är lägre än marknadspris, vilket räknas som statsstöd. Därför ska även låntagaren genomgå en ekonomisk granskning för att säkerställa att stödet inte går till

företag i svårigheter, i enlighet med definitionen i artikel 2(18) i GBER. Detta innebär att varken kreditgivaren eller låntagaren får vara ett företag i svårigheter.

Konsekvensen av detta är att garantigivaren ska granska kreditgivarens ekonomiska ställning och förmåga att hantera garantin, men detta är främst för att säkerställa att stödsystemet är robust och inte leder till överdriven risk för garantigivaren eller statsbudgeten. Kreditgivaren är dock huvudsakligen en förmedlare och påverkas inte direkt av reglerna om ”företag i svårigheter.” Det är dock relevant att kreditgivaren har en godkänd process för kreditvärdering av låntagaren, särskilt i system där garantin är subventionerad.

När subventionerade kreditgarantier används, påverkas låntagarens ekonomiska situation av stödet. Eftersom låntagaren indirekt gynnas av stödet (lägre avgifter och bättre lånevillkor) kan statsstödsreglerna kräva att låntagaren inte är ett ”företag i svårigheter”. Även om kreditgivaren formellt är den direkta mottagaren av garantin, är det låntagaren som indirekt drar nytta av att kunna få ett lån på bättre villkor än vad marknaden annars skulle erbjuda. Därför är låntagarens ekonomiska status relevant att beakta.

EU-kommissionens garantimeddelande klargör att låntagaren, precis som en direkt stödmottagare, ska uppfylla kravet på att inte vara ett ”företag i svårigheter” om subventionen gynnar denne (kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier, EUT C 155, 20.6.2008, p. 10–22).

Med svårigheter avses ekonomiska svårigheter. Exempel på kriterier för att bedöma om ett företag har ekonomiska svårigheter är att aktiekapitalet är förbrukat till hälften eller, om det är fråga om ett handelsbolag eller kommanditbolag, det egna kapitalet är förbrukat till hälften, att företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande, att företaget genomgår skuldsanering eller F-skuldsanering, att företaget är försatt i konkurs eller genomgår ett konkursförfarande, att företaget uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens, att företaget har tagit emot undsättnings- eller omstruktureringsstöd och ännu inte har betalat tillbaka lånet eller avslutat garantin, att skuldsättningsgraden är hög eller att räntetäckningsgraden är låg (skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.6/353537.html#h-Skuldsattningsgrad-och-rantetackningsgrad-hos-stora-foretag).

3. Närmare om utformningen av den föreslagna nya kreditgarantin

3.1 En särskild kreditgaranti för nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Promemorians bedömning

Det behövs en statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande och anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians bedömning

Den befintliga förordningen om statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande är inte anpassad för de förutsättningar och behov som finns när det gäller att möjliggöra bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner, oavsett var i landet de kommunerna finns. Detta gäller även de särskilda regler som sedan 2020 gäller för bostadsbyggande på s.k. svaga bostadsmarknader, där det är möjligt att i viss utsträckning ställa ut kreditgarantier på grundval av produktionskostnaden, inte marknadsvärdet. För att det ska vara meningsfullt att ställa ut och få kreditgarantier för byggande av bostäder i FA-regioner där det finns åtminstone en etablerings- och omställningskommun behövs det delvis andra regler.

En grundläggande skillnad är att avgiften för kreditgarantin måste subventioneras och att staten måste ha beredskap för att en del av de utställda garantierna kan komma att behöva infrias. Det innebär att det är fråga om stöd som sannolikt också är statsstöd i EU-fördragets mening. Förordningen kommer därmed att behöva anmälas (notifieras) till EU-kommissionen för godkännande (se avsn. 3.9 ovan) innan den kan börja tillämpas. Stödordningar som godkänns av EU-kommissionen efter notifiering behöver vara tidsbegränsade, till skillnad från den kreditgaranti-förordning som finns i dag, som inte har något slutdatum, men där det inte finns några subventionsinslag och garantiavgifterna är marknads- och riskbaserade. Sammantaget motiverar detta att det utformas en särskild förordning om kreditgarantier för lån till bostadsbyggande i FA-regioner där det finns etablerings- och omställningskommuner.

3.2 Utformning och avgränsning

Promemorians förslag

Förutsättningarna för att en kreditgaranti ska kunna lämnas ska framgå genom hänvisningar till förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Även kretsen av aktörer som Boverket kan ställa ut kreditgarantier för ska framgå genom sådana hänvisningar. En kreditgaranti ska få avse lån till projekt som innebär nybyggnad av bostäder, till projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder eller syftar till att minska förlustrisken för staten för en tidigare lämnad garanti.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Som utredaren har påtalat är reglerna i den befintliga förordningen inte anpassade för de förutsättningar och behov som finns när det gäller att möjliggöra bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner. För att det ska vara meningsfullt att ställa ut och få kreditgarantier för byggande av bostäder i FA-regioner där det finns åtminstone en etablerings- och omställningskommun behövs det delvis andra regler. I den garantiförordning som föreslås i denna promemoria regleras den nya statliga kreditgarantin endast i de delar som avviker från den befintliga förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Omvänt innebär detta att den befintliga byggkreditgarantiförordningen även gäller för den nya statliga kreditgarantin för anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner i de delar som inte regleras i den nya förordningen.

En kreditgaranti får avse lån till projekt som innebär nybyggnad av bostäder, till projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder eller syftar till att minska förlustrisken för en tidigare lämnad garanti.

3.3 Den statliga kreditgarantins storlek och omfattning

Promemorians förslag

En statlig kreditgaranti ska få lämnas med ett belopp som motsvarar högst 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller kostnaden för anordnandet, dock högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Kreditgaranti föreslås få lämnas med ett belopp som motsvarar högst 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller kostnaden för anordnandet. Detta är högre än vad som rekommenderas i kommissionens tillkännagivande (se avsnitt 3.9) och kan även den betraktas som ett stödinslag, men bedöms vara en nödvändig del i förordningen för att banker och andra kreditinstitut ska erbjuda kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i kommuner i FA-regioner där det finns minst en etablerings- och omställningskommun till villkor som gör att det också anordnas nya bostäder på dessa orter. Det ska dock noteras att ordalydelsen ”högst 90 procent av produktionskostnaden” inte betyder att det alltid ska vara 90 procent utan att det är en fråga som blir en del av myndighetens prövning i varje enskilt fall.

En kreditgaranti får dock inte överstiga 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Detta är ett betydligt högre belopp än vad som anges i den nuvarande kreditgarantiförordningen, men kan motiveras dels av att det takbelopp som infördes 2020 byggde på en eftersläpande statistik och ett betänkande som redan då var några år gammalt och att såväl byggmaterial-, bygg- och markpriser har ökat kraftigt under först Covid-19-pandemin och sedan efter Rysslands invasion av Ukraina. Till detta kommer att bristen på byggföretag och färdig planlagd mark i såväl de nu aktuella regionerna i Norrland som i andra potentiella etablerings- och expansionskommuner kommer att bidra till ett fortsatt högt kostnadstryck när det gäller byggande där. Samtidigt är det viktigt att ett tak för hur hög produktionskostnaden får vara för att en kreditgaranti ska beviljas inte sätts så högt att det minskar byggherrarnas intresse av att hålla tillbaka kostnadsökningar.

De uppgifter om produktionskostnader som finns tillgängliga om det nu avskaffade investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande ger också stöd för att ett takbelopp inte bör vara lägre än 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Även här är det dock angeläget att påpeka att det är fråga om ett högsta belopp, Boverkets beslut i det enskilda fallet ska utgå från den kostnad som byggherren uppger, förutsatt att uppgifterna kan styrkas med underlag, till exempel inkomna anbud.

3.4 Riskbedömningen och den avgift som ska tas ut behöver inte omprövas

Promemorians bedömning
Det behövs inte någon årligen återkommande riskbedömning och omprövning av avgiftssättningen.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer inte med promemorians bedömning. Utredaren föreslår att riskbedömningen och avgiftssättningen ska omprövas årligen.

Skälen för promemorians bedömning

Ett projekt där det anordnas bostäder sker under en begränsad tid, olika beroende på platsens förutsättningar och projektets storlek. Boverket bedömer att den genomsnittliga tiden för projekt som i dag får kreditgarantier för lån för att bygga bostäder har en genomsnittlig byggtid på 17 månader. Givet i sammanhanget relativt korta byggtider finns det ingen anledning att ompröva riskbedömningen eller att ta ut avgift annat än engångsvis, i samband med att ett avtal om kreditgaranti för lån till bostadsbyggande ingås, dvs. på samma sätt som sker vid utställande av statliga kreditgarantier för bostadsbyggande enligt dagens regelverk. Som framgår i avsnitt 3.9) behöver dock garantiavgiften sättas ned.

4. Konsekvensanalys

4.1 Positiva samhällsekonomiska konsekvenser och potentiella risker

Det finns olika möjliga konsekvenser av de föreslagna kreditgarantierna för olika aktörer, såsom staten, företag, kreditgivare och hushåll. Konsekvenser för vardera enskild aktör beskrivs mer i avsnitt 5.3. Nedan beskrivs initialt några mer övergripande potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenserna, och därefter motsvarande risker, utan att utesluta att det kan finnas fler.

4.1.1 Potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser

Underlättad arbetskraftsrekrytering för företag

Genom säkerställd tillgång på bostäder kan företag locka arbetskraft från andra regioner. Företag kan snabbare fylla sina behov av kompetens, vilket stärker lokal och regional ekonomi. Detta kan i sin tur leda till att företagsetableringarna eller -expansionerna genomförs utan att urholka kompetensförsörjningen för det övriga näringslivet. Det är dock viktigt att beakta att om arbetskraften rekryteras från redan produktiva arbetsplatser kan detta leda till en negativ effekt, där andra sektorer eller företag förlorar arbetskraft med hög kompetens, vilket skulle kunna urholka produktiviteten på andra håll.

Stärkta möjligheter för den gröna industriella omställningen

Förslaget bidrar till att möjliggöra Sveriges klimatomställning och stärka konkurrenskraften.

Stärkt lokal arbetsmarknad

Nyinflyttade ökar konkurrensen om arbetstillfällen och breddar kompetensutbudet. Kommunens skattebas förstärks, vilket kan förbättra finansieringen av välfärdstjänster och underlätta rekrytering.

Ökad ekonomisk aktivitet i byggsektorn

Kreditgarantier stimulerar byggnationer som annars inte hade varit ekonomiskt genomförbara. Byggföretag, underleverantörer och andra tjänsteleverantörer i regionen gynnas.

4.1.2 Potentiella risker

Överutbud av bostäder om efterfrågan överskattas

Om företagen inte etablerar sig i tid, eller om den förväntade arbetskraftsrörligheten uteblir, eller att man bygger för en förväntad kundgrupp som inte kommer, kan det bli svårt att hyra ut eller sälja bostäder. Bostadspriser och hyresnivåer kan pressas, vilket påverkar lönsamheten för nybyggnationer och kan sätta press på det befintliga beståndet. Risken för detta bedöms som liten eftersom det är mindre troligt att införandet av subventionerade kreditgarantier kommer att leda till en kraftig byggboom, givet att byggherren eller bostadsutvecklaren fortfarande tar en risk. Formella pris- och hyressänkningar för nyproducerade bostäder är generellt ovanliga.

Prissättningsstrategier har tidigare behandlats bland annat i Byggrättsutredningen (SOU 2018:67) där flera bostadsutvecklare intervjuades. En aspekt som där diskuterades var att långsiktiga företag värdesätter stabil prissättning. Om ett företag först säljer bostäder till höga priser och sedan sänker priset avsevärt för de kvarvarande enheterna, kan det skapa missnöje bland tidigare köpare som upplever situationen som orättvis. Detta riskerar att skada företagets rykte, vilket i sin tur kan påverka framtida projekt negativt. Därför är det särskilt viktigt att undvika för stora byggetapper om det finns risk för prissänkningar. Om efterfrågan sjunker är det logiska valet ofta att minska produktionen snarare än att sänka priserna.

Att sänka priserna i stället för att dra ner på produktionen kan dessutom bli problematiskt för företag som har betalat mycket för mark eller tagit på sig dyra markanvisningar.

Några företag framhöll också skillnaden mellan bostadsrätter och hyresrätter. För hyresrätter bedöms det vara lättare att genomföra större byggetapper, allt annat lika. Dessutom bör det finnas större möjligheter att erbjuda tillfälliga rabatter utan att detta uppfattas som orättvist, även om detta inte diskuterades mer ingående under intervjuerna.

Om industrietableringarna försenas, skalas ned eller avbryts kan bostadsefterfrågan bli lägre eller uppstå senare än beräknat, vilket kan leda till ett överdimensionerat bostadsbyggande. Kommunen och fastighetsutvecklare riskerar ekonomiska förluster och sämre investeringsklimat. Om industrietableringar försenas eller avbryts kan efterfrågan på tjänster och produkter

från lokala underleverantörer minska drastiskt. Underleverantörer inom exempelvis byggsektorn riskerar att stå utan uppdrag, vilket leder till likviditetsproblem eller i värsta fall konkurs. Detta kan få en dominoeffekt i lokala och regionala näringskedjor, vilket kan orsaka ekonomiska förluster och försvaga förtroendet för liknande projekt. Underleverantörer är ofta mindre företag med begränsade resurser att hantera plötsliga nedgångar i efterfrågan. Om underleverantörer tvingas minska sin verksamhet kan det leda till kompetensförlust i regionen, vilket försvårar framtida satsningar och gör regionen mindre attraktiv för nya etableringar. Detta bedöms som den största samhällsekonomiska risken.

Konjunkturrisker

Vid en lågkonjunktur kan både efterfrågan på bostäder och företagens expansionsplaner minska. Effekter av detta kan vara större belastning på statliga garantisystemet och ökade kreditförluster.

4.2 Prissättning och risk

Utöver det som gäller specifikt för den här föreslagna garantin hänvisas till förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Där anges bl.a. att för varje garanti ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. För de kreditgarantier som i dag utfärdas av Boverket regleras denna riskpremie genom en av myndigheten framtagen och beslutad riskmodell, där utgångspunkten är att den genomsnittliga riskpremien för kreditgarantier under byggtiden inom 90 procent av marknadsvärdet ska överensstämma med ränteskillnaden mellan bostadsobligationer och statsobligationer.

I Boverkets befintliga riskmodell påverkas riskpremien av flera faktorer, däribland inomläget och nivån på pantbrev som säkerhet för garantilånet (ett inomläge kan beskrivas som det garanterade lånets förmånsläge, bedömt utifrån pantbrevssäkerheterna, i förhållande till andra lån med pantbrevs-säkerhet i samma fastighet). Dessutom har företagets storlek och vilken typ av kommun som fastigheten ligger i påverkan på riskbedömningen.

Den subventionerade kreditgaranti som föreslås i denna promemoria innebär att nivån på garantin ska motsvara högst 90 procent av produktions-kostnaden upp till högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea (BOA). Utifrån tidigare utfall baserat på den nuvarande nivån på högst 22 000 kronor per kvadratmeter BOA, görs antagande att den höjda nivån skulle kunna innebära en kreditgaranti med ett inomläge på 200 procent

jämfört med det bedömda marknadsvärdet. Även om detta är ett extremfall, kommer i vart fall dessa nya kreditgarantier sannolikt alla ha ett inomläge över 100 procent, på grund av att marknadsvärdet för bostäderna kan bedömas bli lägre än vad garantin medger utifrån produktionskostnaden. Detta innebär högre förlustrisker. Det är den befintliga riskmodellen inte anpassad för eftersom den utgår från inomlägen upp till 90 procent. För att anpassa modellen behöver ytterligare antaganden göras och modellen behöver specificeras om, vilket kan genomföras på olika vis. Detta är bakgrunden till varför garantiavgiften blir högre och därför behöver subventioneras.

Genom att göra antaganden kopplat till Boverkets befintliga riskmodell kan vi komma fram till en ny modell. Detta utvecklas i avsnitt 6. Boverkets befintliga modell används för att beräkna riskpremier för inomlägen upp till 90 procent, medan en ny modell används för inomlägen över 90 procent, för att kompensera för både en ökande risk och en lägre möjlighet till återvinst. I denna modell ökar riskpremien snabbare för inomlägen över 90 procent (riskpremiens nivå förändras *icke-linjärt* utifrån nivån på inomläget) än under 90 procent (riskpremiens nivå förändras *linjärt* utifrån nivån på inomläget).

4.3 Belastning för statsbudgeten och konsekvenser för särskilda aktörer

4.3.1 Dagens ramar och utrymmet för nya garantiåtaganden

Boverket får i dag ställa ut kreditgarantier, inklusive tidigare utfärdade garantier, för ett belopp om högst 8 miljarder kronor. Utrymmet för att ställa ut nya garantier är i enlighet med garantiramen och i förhållande till andra ändamål inom ramen.

Utrymmet att subventionera avgifter för de nya föreslagna garantierna är beroende av särskild finansiering av, då garantierna rimligen inte kommer att vara tillräckligt attraktiva för marknaden utan denna subvention. I budgetpropositionen 2025 framgår att anslaget för subventionering av kreditgarantiavgifter för byggande i norr utökas med 10 miljoner kronor 2025 och 20 miljoner kronor per år 2026–2032. Sammanlagt innebär detta en ökning med 150 miljoner kronor under perioden 2025–2032. Detta innebär i praktiken att anslagsramen sätter en klar gräns för hur stora garantier som kan ställas ut ett givet ögonblick och begränsar därmed statens risk.

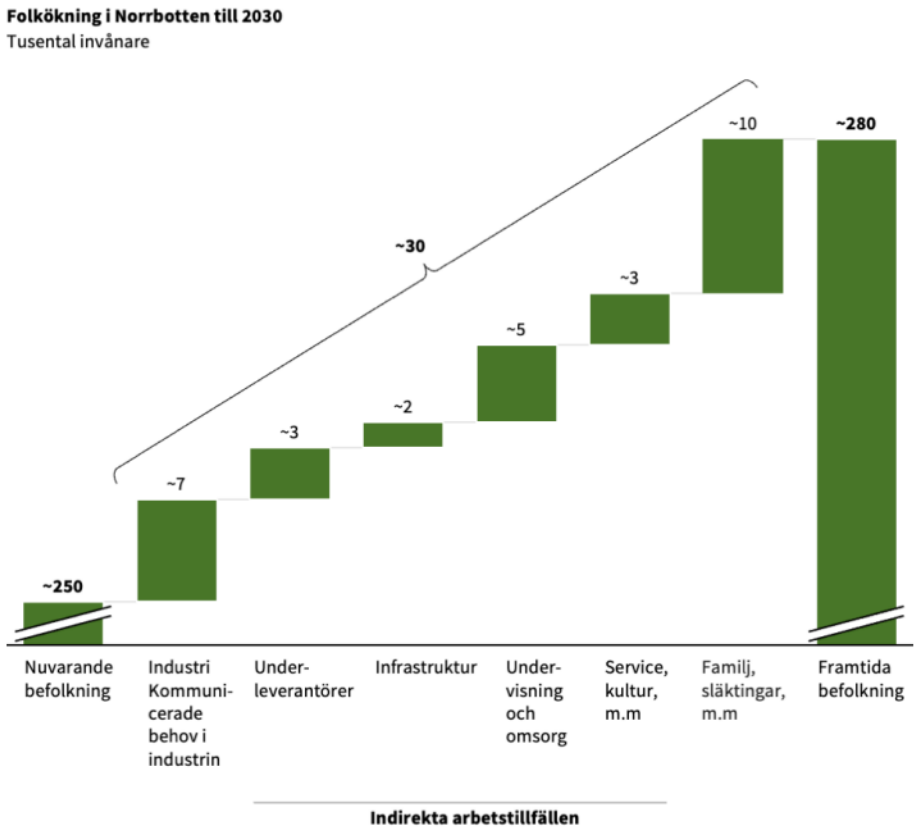
4.3.2 Bostadsbehovet i de aktuella etablerings- och omställningskommunerna

Kreditgarantierna föreslås gälla i etablerings- och omställningskommuner i hela landet, men nedan fokuseras enbart på Norrbottens och Västerbottens län eftersom det finns mest tillgänglig information om den gröna industriomställningen där.

Företagsetableringar och företagsexpansioner kan ha spridningseffekter på sysselsättning. Dessa uttrycks vanligtvis som multiplikatoreffekter och delas in i direkta, indirekta och inducerade effekter. Den direkta effekten är antalet sysselsatta i det etablerade eller expanderande företaget. Den indirekta är den ökade sysselsättningen hos företagets underleverantörer och den inducerade effekten är ökad sysselsättning i andra sektorer på grund ökad konsumtion hos de hushåll som berörs av den direkta och indirekta effekten. Kvoten mellan samtliga effekter och den direkta effekten är multiplikatorn.

I en rapport som Region Norrbotten låtit McKinsey utarbeta framgår att den gröna industriomställningen skulle kunna generera cirka 20 000 nya arbetstillfällen i Norrbottens län redan 2030 (Region Norrbotten [2024] Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter). Av dessa är cirka 7 000 direkta nyanställningar som kommunicerats av de sju bolag som står för de projekt som detaljgranskats i rapporten, både i form av fasta anställningar när industrierna är i drift och tillfälliga arbetstillfällen under uppbyggnad. Norrbottens läns befolkning kan därmed öka med 25 000–30 000 invånare fram till 2030, till direkt följd av de nya arbetstillfällen som skapas. Utöver den inflyttade arbetskraften räknas här även medföljande familjemedlemmar in, se figur 1 för ett illustrativt exempel för möjlig befolkningstillväxt.

Figur 1 **Illustrativt exempel för möjlig befolkningstillväxt i Norrbotten.**



Källa: Region Norrbotten (2024).

Region Västerbotten har tidigare bedömt att investeringarna i industrins gröna omställning kommer att öka rekryteringsbehovet till länet med över 22 000 personer till 2027, jämfört med en ökning närmare 8 000 personer utan dessa investeringar (Region Västerbotten [2022]. Agenda för kompetensförsörjning – Västerbottens län). Den totala sysselsättningseffekten från industrins gröna omställning i Västerbottens län beräknas således till drygt 14 000 personer. Mer i detalj redovisas även att befolkningen i länet förväntas öka med omkring 6 100 personer *mer* än den annars skulle ha ökat fram till 2031 i ett scenario med investeringar jämfört med basscenariot utan investeringar (Region Västerbotten [2022] Västerbottens arbetsmarknad: Prognoser och scenarier till 2031).

Lite drygt 60 procent av den totala sysselsättningseffekten beräknas uppstå i Skellefteå kommun. Ungefär hälften av investeringarna till nyindustrialiseringen i Skellefteå utgjordes här av Northvolt. Sedan Region Västerbottens

beräkningar genomfördes har dock Northvolt gått i konkurs, vilket får följdverkningar för andra företag på orten, planerade investeringar och hur stor befolkningsförändring som kan förväntas i spåren av den gröna omställningen i norra Sverige. Till följd av detta bör rimligen det framtida byggbehovet justerats ned, då en betydande andel av det tidigare prognostiserade byggbehovet kan antas ha bortfallit. Det är dock svårt att i nuläget göra en bedömning av omfattningen. Byggbehovet har därför inte justerats i kommande beräkningar, som i första hand utgör indikativa exempel snarare än exakta prognoser. Ungefär en tredjedel av Region Västerbottens beräkningar utgjordes i stället av investeringar från Skellefteå kommunkoncern. Det framgår inte hur stor del av dessa investeringar som är relaterade till Northvolt.

Både Region Västerbotten och Region Norrbotten noterar att det är osäkra siffror som snabbt kan förändras och som beror på vilka industrier som inkluderas och vilken tidshorisont som används.

Om samtliga nya arbetstillfällen som uppkommer till följd av investeringarna besätts av inflyttare kan det bli fråga om en sammanlagd befolkningsökning på 34 000 personer plus eventuella medföljande (partner och barn) till 2030, enligt beräkningarna från Region Norrbotten och Region Västerbotten. I sammanhanget kan det vara relevant att nämna en prognos där Trafikverket har räknat på att antalet arbetstillfällen i de två länen kommer att öka med cirka 35 000 till 2040. I siffran underskattas dock sannolikt behoven i Kiruna, eftersom LKAB:s omställning ligger längre bort i tiden än rapportens fokus. Syftet med prognosen är dock av annan karaktär, och fokuserar på behovet av gods- och persontrafik. Prognosen baseras på SCB:s befolkningsframskrivning, de större företagsetableringarnas uppskattningar om antal nyskapade arbetstillfällen samt en antagen multiplikatoreffekt (se Trafikverket [2023]: Rapport Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län, 2023-09-15, TRV 2023/42130).

Tillväxtverket beräknar att industrisatsningarna samlat väntas leda till att ytterligare omkring 17 000 personer behöver anställas fram till 2026, men då inkluderas även tillfällig personal för konstruktion av nya anläggningar (Tillväxtverket [2022] Gröna industrisatsningar i norra Sverige, Rapport 0416). Genom spridningseffekter, huvudsakligen inom tjänstesektorn, skulle det kunna uppstå totalt cirka 40 000 nya arbetstillfällen i de två norra länen.

Det kan även påpekas att Norrbottens och Västerbottens län har betydligt lägre arbetslöshet jämfört med övriga Sverige, vilket ytterligare stärker argumentet om att de nya arbetstillfällena i regionen måste besättas av inflyttare. Under det fjärde kvartalet 2024 var 4,2 procent av arbetskraften inskrivna som arbetslösa i Västerbottens län, vilket var den näst lägsta nivån bland alla län, endast Norrbotten hade en lägre arbetslöshetsnivå. Detta framgår av Arbetsförmedlingens kvartalsrapport för fjärde kvartalet 2024.

Den sammantagna bilden är att det visserligen råder osäkerhet och finns behov av nya studier, men också att det verkar behövas en inflyttning av arbetskraft till båda länen, kanske uppemot 40 000 arbetande personer, för att möta behoven i industri och omgivande samhälle. Det kommer sannolikt också att bli en befolkningsökning med anledning av medföljande och andra familjemedlemmar.

Med ett antagande om en hushållskvot på 0,8 innebär en befolkningsökning på 100 personer att antalet hushåll ökar med 80. Boverket utgår i sin senaste byggbehovsberäkning från en genomsnittlig hushållskvot på knappt 0,7. Att anta hushållskvoten till 0,8 kan vara rimligt på grund av en högre andel singelhushåll. Övervikten av singelhushåll baseras på att dessa sannolikt är rörligare än sammanboende, varför de som flyttar in i större utsträckning borde vara singelhushåll. På kort sikt torde det därför finnas ett större behov av mindre bostäder medan det på längre sikt, i takt med familjebildning, torde finnas behov av större bostäder och en efterfrågan på småhus.

Här antas att varje nytt hushåll kommer behöva en bostad och att det inte finns något initialt underskott av bostäder samt att det inte finns några lediga bostäder i de relevanta FA-regionerna. Detta kan antas utifrån statistik från SCB som visar att cirka 0,1 procent av totalt 28 000 allmännyttiga lägenheter i flerbostadshus i Boden, Gällivare, Kiruna, Luleå, Umeå och Skellefteå kommuner var lediga under 2024. Siffran var som högst 0,6 procent för en av dessa enskilda kommuner. Vi förväntar oss att vakanserna i det privata beståndet inte överstiger detta. Det antal bostäder som behövs sammanfaller därför med tillkommande hushåll. Sammansättningen av inflyttande hushåll kan i praktiken förväntas förändras över tid. Genom processer som hushållssplittring och framför allt parbildning kommer antalet större hushåll sannolikt att öka, vilket kan påverka både det totala behovet av bostäder och fördelningen mellan olika bostadsstorlekar. På längre sikt kan detta innebära en lägre efterfrågan på mindre lägenheter och en ökad efterfrågan på större

bostäder, vilket bör beaktas i planeringen, men i första hand är en fråga för byggherrarna när de analyserar marknadsförutsättningarna inför varje nytt bostadsprojekt.

När det gäller bostadsbeståndet i några av de FA-regioner som kan anses vara bland de mer relevanta i sammanhanget – Skellefteå, Luleå, Gällivare och Kiruna – har det sedan år 2000 ökat mest i FA-region Luleå där beståndet vid utgången av år 2023 uppgick till närmare 96 000 bostäder, en ökning med 11,6 procent sedan år 2000. Luleå kommun står för merparten av bostadstillskotten men även Piteå och Boden uppvisar betydande ökningar. I FA-region Skellefteå har bostadsbeståndet ökat med 6,1 procent sedan år 2000 och då framför allt i Skellefteå kommun.

Siffrorna för Gällivare och Kiruna bör sannolikt tolkas med viss försiktighet med tanke på de stadsflyttar som pågår i dessa regioner. Troligtvis byggs nya bostäder samtidigt som andra, som på grund av gruvbrytningen ska rivas, fortsatt finns med i statistiken. Exempelvis ökade bostadsbeståndet i Gällivare, enligt SCB, med 10 procent mellan 2015 och 2020 och 0,6 procent mellan 2015 och 2023.

Äganderätt är, i jämförelse med riket som helhet, mer vanligt i de ovan nämnda FA-regionerna. Andelen äganderätter ligger i samtliga fyra FA-regioner över 40 procent med Skellefteå i topp med en äganderättsandel på över 46 procent. Detta kan jämföras med genomsnittet i riket, 37 procent. På motsvarande sätt ligger andelen bostadsrätter i de fyra FA-regionerna klart under rikssnittet. Tabell 4 visar antalet och andelen bostäder mer detaljerat på länsnivå efter hustyp och upplåtelseform.

Tabell 4 **Antalet och andelen bostäder per hustyp och upplåtelseform, Norrbottens och Västerbottens län.**

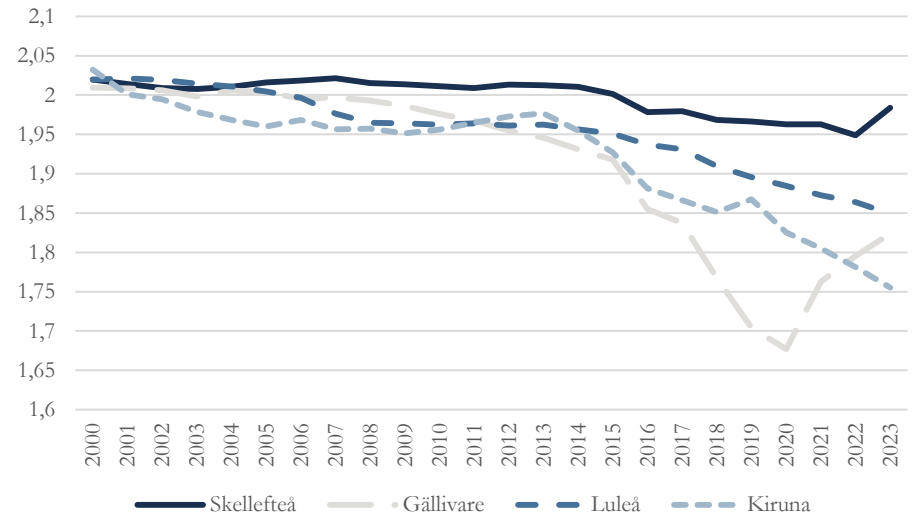
Län	Hustyp	Upplåtelseform	Antal	Andel (%)
Norrbotten	Småhus	Hyresrätt	2 508	1,8
		Bostadsrätt	1 214	0,9
		Äganderätt	62 095	45,5
	Flerbostadshus	Hyresrätt	43 563	31,9
		Bostadsrätt	15 385	11,3
		Äganderätt	0	0,0
	Specialbostad	Hyresrätt	9 148	6,7
		Bostadsrätt	22	0,0
		Äganderätt	0	0,0
	Övrigt	Hyresrätt	2 181	1,6
		Bostadsrätt	284	0,2
		Äganderätt	0	0,0
Västerbotten	Småhus	Hyresrätt	2 297	1,6
		Bostadsrätt	1 639	1,1
		Äganderätt	60 893	41,4
	Flerbostadshus	Hyresrätt	41 488	28,2
		Bostadsrätt	24 200	16,5
		Äganderätt	85	0,1
	Specialbostad	Hyresrätt	13 670	9,3
		Bostadsrätt	18	0,0
		Äganderätt	0	0,0
	Övrigt	Hyresrätt	2 399	1,6
		Bostadsrätt	208	0,1
		Äganderätt	0	0,0

Källa: SCB och egna beräkningar.

I Norrbottens län är drygt 22 procent av bostäderna i flerbostadshus 50 kvadratmeter eller mindre, vilket är i princip som rikssnittet. I Västerbottens län är motsvarande siffra närmare 24 procent, dvs. något högre.

Givet förändringar i folkmängd och ökningarna i bostadsbeståndet kan det konstateras att befolkningstätheten (mätt som antal personer per bostad) minskat den senaste tioårsperioden i FA-regionerna Skellefteå, Luleå, Gällivare och Kiruna, se figur 2. Som nämndes tidigare kan siffrorna över bostadsbeståndet i Gällivare och Kiruna behöva tolkas med viss försiktighet men nedgången i befolkningstäthet har ändock varit tydlig. De senaste par åren har dock befolkningstätheten ökat något i Skellefteå och Gällivare.

Figur 2 **Antal personer per bostad per FA-region, 2000–2023.**



Källa: SCB.

Medan nybyggnation är en viktig del av lösningen, finns det också möjligheter att bättre utnyttja det befintliga bostadsbeståndet för att möta bostadsbehoven hos tillkommande hushåll. Under perioden 2020–2023 låg den årliga nettoförändringen av lägenheter i färdigställd ombyggnad av flerbostadshus på nivån 20–100 lägenheter i Norrbottens län respektive 40–60 lägenheter i Västerbottens län, enligt SCB. Det potentiellt dolda bostadsutbudet, definierat som småhus utan permanentboende inom pendlingsavstånd från industriinvesteringar, är omfattande i de norrländska regioner som berörs av större industriinvesteringar i samband med den pågående nyindustrialiseringen. Det gäller även om vi bortser från småhus av sämre standard och på längre avstånd från investeringarna. Nästan alla småhus ägs av privatpersoner som bor inom samma kommun eller län. Om småhusen ställs till marknadens förfogande skulle en stor andel av det förväntade ökade bostadsbehovet kunna tillgodoses utan nybyggnation. Sannolikt kommer dock så få att permanent bosätta sig i det dolda bostadsutbudet att det inte är tillräckligt för att beaktas i beräkningarna inom ramen för denna konsekvensanalys. För att möta bostadsbehovet kan därför nybyggnation väntas vara en viktig lösning.

Utifrån de nya arbetstillfällen i Norrbottens län som kommunicerats av de aktiva bolagen, och en därav driven befolkningsökning på upp till 25 000–30 000 personer till 2030, kan, enligt Region Norrbotten, över 10 000 nya bostäder behöva byggas i Norrbottens län fram till 2030 för att tillgodose

satsningarnas behov. Denna siffra verkar utgå från antagandet att det inte finns några tillgängliga tomma bostäder och att det befintliga beståndet inte kan användas mer effektivt för att tillgodose behovet. Med antagande om att industrisatsningarnas totala sysselsättningseffekter i Norrbottens län är 20 000 och hushållskvoten är 0,8 kan byggbehovet med anledning av industrisatsningarna beräknas till 16 000 bostäder. Motsvarande uträkning för Västerbottens län innebär ett byggbehov på cirka 11 600 bostäder, alternativt 4 900 vid ett scenario då hänsyn enbart tas till hur mycket befolkningen förväntas öka i länet. Vid en summering blir det totala byggbehovet därmed 27 600 (scenario B) alternativt 20 900 (scenario A) bostäder i Norrbottens och Västerbottens län beroende på scenario.

Ett tredje scenario, scenario C, utifrån Tillväxtverkets beräkningar av totala sysselsättningseffekter på 40 000 och en antagen hushållskvot på 0,8, innebär ett byggbehov på 32 000 bostäder.

Det här är endast indikativa siffror som har tagits fram utifrån tillgänglig information, och som sannolikt överskattar byggbehovet, varför de inte ska betraktas som exakta. Det finns flera osäkerheter i dessa kalkyler, främst när det gäller multiplikatoreffekter och investeringar som blir av. Ett grundantagande i scenario B och C är att alla som nyanställs flyttar till Västerbottens eller Norrbottens län. Detta antagande leder sannolikt till ett överskattat byggbehov. Utifrån detta bör rimligtvis scenario A vara mest sannolik, där samma antagande enbart gäller för Norrbottens län. Givet att vissa investeringar för närvarande minskar takten i omställningsprojekten framstår det som minst realistiskt att inkludera scenario C. Därav görs beräkningar nedan, för statens ungefärliga offentliga kostnader och intäkter baserat på förslaget, enbart utifrån scenario A och B.

Historiska byggtakter kan ge en indikation på hur stor andel av bostadsbehovet som kan tillgodoses utan statliga interventioner. I Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys för 2024 framgår att antalet påbörjade lägenheter fortsatte att minska under 2023, och uppgick till endast cirka 850 i hela länet, vilket var nästan en halvering jämfört med föregående år, enligt SCB. Detta står i kontrast mot att kommunerna i 2022 års bostadsmarknadsenkät uppgav att de förväntade sig att 2 750 bostäder skulle påbörjas under 2023 och 1 600 bostäder under 2024. I enkäten för 2024 har kommunerna sänkt sina förväntningar och bedömer att det 2024 kommer att påbörjas cirka 1 600 bostäder för att sedan öka under 2025 då 2 100 bostäder

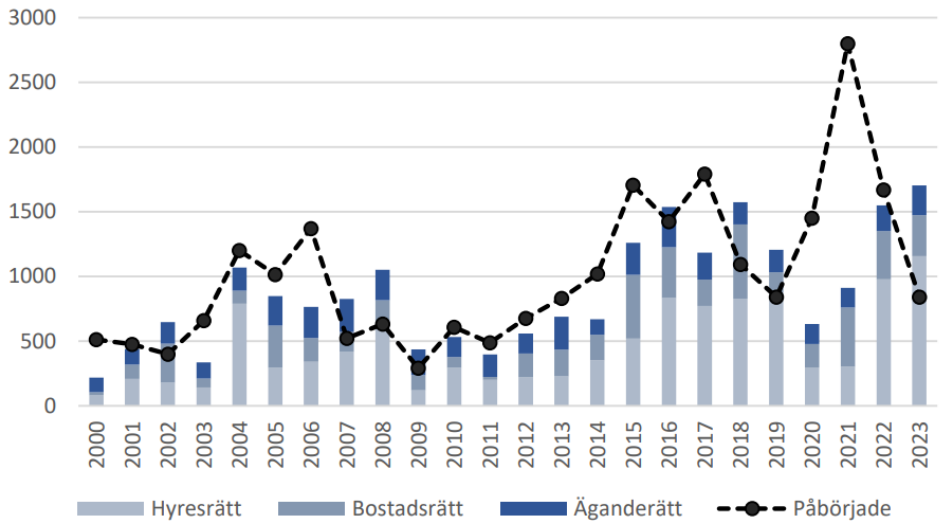
väntas påbörjas. Länsstyrelsen i Västerbottens län beskriver att det generellt tycks föreligga en viss överskattning av bedömningarna. Till exempel blev utfallet 2016 mindre än hälften av vad kommunerna angav.

Med hänsyn till detta kan en justering göras genom att räkna med en faktor, här antagen till 0,60–0,90, för att bättre spegla det faktiska utfallet. I bostadsmarknadsenkäten framgår att kommunerna i de aktuella FA-regionerna (här begränsat till Skellefteå, Luleå, Gällivare, Kiruna, Umeå, Lycksele, Storuman, Jokkmokk) förväntar sig att cirka 2 800 bostäder kommer påbörjas i nybyggnad 2024 respektive 4 300 bostäder 2025. Om det antas för åren efter 2025 att antalet påbörjade bostäder per år motsvarar snittet av kommunernas senaste förväntningar för 2024 och 2025, innebär en justerad beräkning att mellan 2 100 och 3 200 bostäder kan förväntas påbörjas årligen. Om startåret antas vara 2025 och en femårsperiod som analyseras inkluderar denna justering, skulle ett nollscenario resultera i att totalt cirka 10 600–15 900 bostäder påbörjas under perioden utan föreslagna kreditgarantier. Vidare antas att 1 200 färre bostäder kan komma att efterfrågas i Skellefteå då en del av arbetskraften har anställts och att deras bostadsbehov redan mötts eller kommer mötas av det som redan byggs. Detta innebär att kvarvarande byggbehov i scenario A och B uppgår till totalt cirka 3 800–9 100 respektive 10 500–15 800 bostäder. Detta har beräknats genom att subtrahera justerad förväntad nybyggnad från det tidigare totala byggbehovet på 20 900 bostäder för scenario A och 27 600 bostäder för scenario B i Norrbottens och Västerbottens län.

Om det i stället antas att lika många bostäder per år kommer påbörjas framöver som snittet av de senaste två årens utfall (2022–2023), blir ett nollscenario, dvs. ett scenario utan statliga interventioner, att cirka 11 200 bostäder påbörjas under en femårsperiod, baserat på preliminär statistik från SCB. Kvarvarande byggbehov i scenario A och B blir därmed cirka 9 700 respektive 16 400 bostäder, vilket ligger något över tidigare beskrivna intervall. Om i stället snittet av de senaste tio årens utfall (2014–2023) används blir ett nollscenario att cirka 12 400 bostäder påbörjas, samtidigt som kvarvarande byggbehov i scenario A och B blir 8 500 respektive 15 200 bostäder, vilket ligger inom tidigare beskrivna intervall. Beräkningarna visar att ett statligt åtagande kan vara befogat för att kunna svara mot hela bostadsbehovet.

Färdigställda och påbörjade lägenheter i Västerbottens län 2000–2023 fördelat på upplåtelseform redovisas i figur 3, från Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024. Det är huvudsakligen i kommunerna Umeå och Skellefteå som det byggs bostäder. Antalet färdigställda lägenheter fortsatte att öka något under 2023 och uppgick till strax över 1 700. Detta var den högsta nivån under hela 2000-talet; en effekt av de många påbörjade projekten föregående år. Främst hyresrätter färdigställdes; cirka två tredjedelar av totalen. I Skellefteå kommun färdigställdes drygt 700 bostäder 2023 och drygt 500 bostäder 2022.

Figur 3 **Färdigställda och påbörjade lägenheter i Västerbottens län 2000–2023 fördelat på upplåtelseform.**



Källa: Länsstyrelsen Norrbotten (2024) baserat på data från SCB.

I Norrbottens läns bostadsmarknadsanalys från 2024 redovisas helårsstatistiken för färdigställda lägenheter 2010–2023 samt antalet bygglov. Under 2023 färdigställdes uppskattningsvis 1 190 bostäder i Norrbottens län, en ökning med 6 procent jämfört med året innan. Under helåret 2023 påbörjades nyproduktion av uppskattningsvis sammanlagt cirka 950 bostadslägenheter i länet. Av hustyperna påbörjades 850 flerbostadshus och 100 småhus. Det är ungefär i nivå med antalet som påbörjades under 2015 och 2016. Däremot är det en minskning jämfört med perioden 2020–2022. Däremot minskade bygglovsansökningarna i länet under 2023.

Antalet påbörjade och färdigställda bostäder 2010–2023 i Norrbottens län redovisas i figur 4 och 5. De historiska siffrorna ska betraktas utifrån att det

tidigare har funnits ett statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, vilket nu är under avveckling. Första kvartalet 2024 påbörjades preliminärt nästan var sjunde bostad som byggdes i hela landet i Norrbotten, drygt 1 100, vilket aldrig har hänt tidigare. Närmare 80 procent av dessa påbörjades i Bodens kommun, vilket var fler än i exempelvis Stockholms kommun. Samtidigt har det uppstått utmaningar i Boden. Statens Norrlandsutredare återger ett uttalande från Bodens mark- och exploateringschef: ”Nuläget är att nästan alla de avtal om markanvisningar/försäljningar som har tecknats har upphört att gälla och marken har således återgått till kommunal rådighet. Totalt uppgår det till ca 500 lägenheter samt knappt 100 småhus (radhus) som planerades men som inte bostadsutvecklarna/byggherrarna nu kommer att genomföra” (Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län [Fi 2022:A], s. 9).

Utredaren konstaterar att Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå rapporterar samma situation, det vill säga att markanvisningar löper ut eller lämnas tillbaka. Länsstyrelsen i Västerbottens län skrev i bostadsmarknadsanalysen 2023 att Skellefteå kommun har sett en minskning av antalet aktörer som har intresse av eller möjlighet att bygga. Kommunen tar tillbaka markanvisningar som inte fullföljs och försöker lösa ut byggaktörer som sitter på byggrätter för att hitta alternativa intressenter. Det allmännyttiga bostadsbolaget Skebo har också tagit över markanvisningar.

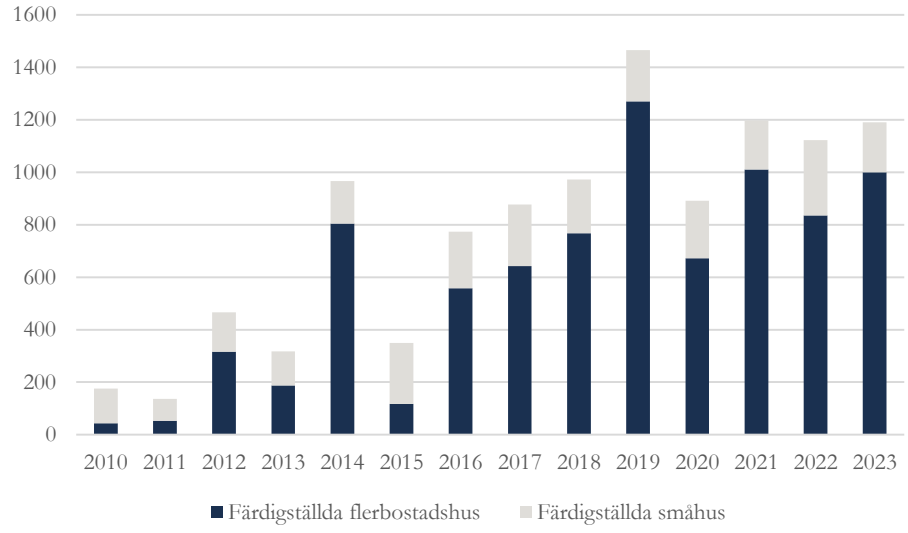
Den numerära utvecklingen för påbörjade bostäder i Bodens kommun kontrasterar med situationen i delar av övriga Norrbotten och Västerbotten. Till exempel påbörjades inga flerbostadshus i Gällivare kommun under det senaste året, även fast ny statistik från SCB visar att 0 av närmare 2 000 allmännyttiga lägenheter i flerbostadshus var lediga under 2024. I Västerbottens län är byggtakten generellt lägre enligt den mest uppdaterade statistiken, till exempel påbörjades noll (0) flerbostadshus i hela länet under andra kvartalet 2024.

Antalet bygglovsansökningar i Norrbottens län för småhus och flerbostadshus har ökat från år 2015 och framåt för att minska under 2023. Minskningen omfattar bygglov för både småhus och flerbostadshus. Det sammanlagda antalet bygglovsansökningar under 2023 uppgick till 670 vilket är en minskning med drygt 60 procent jämfört med föregående år som var en toppnotering för perioden.

Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024 har det varit svårt att få igång bostadsbyggandet i större delen av länets kommuner redan innan marknadsförutsättningarna förändrades med stigande inflation och räntor, och de senaste två åren har förutsättningarna försvårats ytterligare. Detta gäller nu även kommuner som tidigare haft en relativt hög byggtakt, som Umeå och Skellefteå. Ett av de främsta hindren är att privatpersoner har svårt att få lån, något som länge varit ett oöverstigligt problem i mindre kommuner med vikande befolkningsutveckling och låga bostadspriser. Nu utgör detta hinder även i de större kommunerna, trots att marknadsförutsättningarna för nyproduktion där borde vara mer gynnsamma.

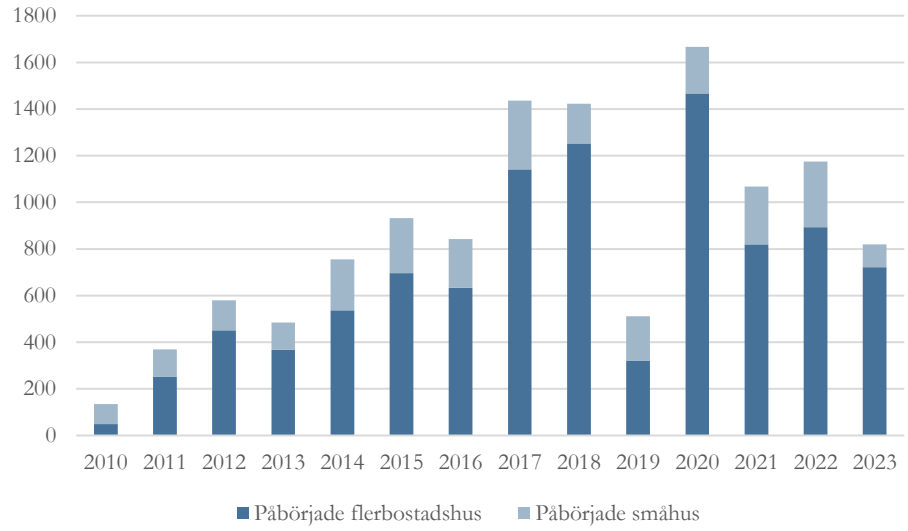
Byggaktörernas svårigheter att få finansiering för nyproduktion är ytterligare en utmaning som beskrivs av Länsstyrelsen, och denna problematik har spridit sig till Umeå och Skellefteå. Höga produktionskostnader, reallönesänkningar för hushållen och ekonomiska begränsningar hos allmännyttiga bostadsbolag försvårar byggandet i hela länet. Dessutom pekar vissa kommuner på en svag andrahandsmarknad och vikande befolkningsunderlag som hinder för nyproduktion. Givet de rådande ekonomiska förutsättningarna är det rimligt att anta att hinder för nyproduktion kommer att bestå under de kommande åren.

Figur 4 **Färdigställda flerbostadshus och småhus år 2010–2023 i Norrbottens län. Helårsstatistik.**



Källa: SCB.

Figur 5 **Påbörjade flerbostadshus och småhus år 2010–2023 i Norrbottens län. Helårsstatistik.**



Källa: SCB.

I Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024 återges några marknads-undersökningar och det konstateras efter en av dem, utförd av Veidekke, att ”marknadsförutsättningarna för att möta ett allt större behov av bostäder minskar”. Veidekkes rapport från 2023 belyser utmaningar i Skellefteå, en starkt expansiv region, där marknadsförutsättningarna för nyproduktion försvagas trots positiv befolkningstillväxt och ökad inflyttning. Marknads-djupet, alltså hushållens förmåga att efterfråga nyproducerade bostäder, väntas minska kraftigt. För bostadsrätter förväntas efterfrågan falla från 200 per år 2021–2022 till omkring 80 under 2024, medan efterfrågan på nya hyresrätter bedöms minska något mindre, från 180 till 140. Samtidigt arbetar både Skellefteå kommun och det allmännyttiga bostadsbolaget Skebo aktivt för att upprätthålla byggtakten.

Samtidigt visar en nyare scenarioanalys från Infostat, framtagen på uppdrag av Länsstyrelsen i Västerbottens län, att köpkraftig efterfrågan finns i länet, särskilt i Umeå och Skellefteå, och att förutsättningar för nyproduktion borde vara goda. Den största byggpotentialen finns i större bostäder i dyrare prissegment. Möjligheten för lönsam nyproduktion i länet beskrivs ha minskat under de senaste åren på grund av utvecklingen i ekonomin och på bostadsmarknaden. Detta är särskilt märkbart för bostäder i de lägre priskategorierna.

Sammanfattningsvis är läget på bostadsmarknaden i Västerbotten tudelat. I expansiva kommuner som Skellefteå och Umeå finns visserligen förutsättningar för fortsatt byggande, men marknadsdjupet och ekonomiska förutsättningar för nyproduktion har försvagats. En återhämtning på marknaden är avgörande för att möta behovet av bostäder i länet. En slutsats är att det främst är nya bostäder som ”vanliga” hushåll kan efterfråga – ”affordable housing” – som behöver främjas.

4.3.3 Statens risk och belastningen på anslaget

För beräkningen av hur mycket kreditgarantierna påverkar storleken på statens utgifter är utgångspunkten det kvarvarande byggbehovet som presenterades i avsnitt 5.3.2, dvs. cirka 3 800–9 100 bostäder i scenario A och 10 500–15 800 bostäder i scenario B. Nedan redovisas två scenarier för hur mycket som kan komma att byggas med hjälp av utökade kreditgarantier:

A: ”lågnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyresrätter som svarar mot 70 procent av bedömningen av det totala byggbehovet i scenario A i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 2 700–6 400 hyresrätter, och

B: ”högnivågaranti” motsvarande en byggtakt av hyresrätter som svarar mot 70 procent av det totala byggbehovet i scenario B i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 7 400–11 100 hyresrätter.

De bostäder som kommer att byggas antas ha samma andelar av respektive upplåtelseform som dagens nybyggnation. Utifrån resonemanget i avsnitt 3.7 om att kreditgarantierna huvudsakligen kommer att användas för hyresrätter görs här ett antagande om att kreditgarantierna endast kommer att användas för hyresrätter. Enligt SCB var cirka 70 procent av bostäderna hyresrätter bland färdigställda bostäder år 2022 och 2023 i Norrbottens och Västerbottens län. Vidare antas utifrån data om nytecknade kreditgarantier i dag att snittlägenheten för hyresrätter är 50 kvadratmeter BOA och att den genomsnittliga garantin för hyresrätter omfattar 75 lägenheter (För nytecknade kreditgarantier under byggtiden från 2021 fram till i dag framkommer att en genomsnittlig kreditgaranti under byggtiden till hyresrätter uppgår till 95 miljoner kronor, varar i 17 månader där projektet motsvarar 76 lägenheter på totalt 3 674 kvadratmeter BOA).

Nedan antas att bostäderna byggs jämnt fördelat över en viss tidsperiod, men i praktiken trappas byggtakten antagligen upp med tiden, detta medför

en sannolik överskattning av byggtakten under de inledande åren. Vid en viss tidpunkt kommer behovet av att subventionera garantiavgiften för lån till anordnandet av nya bostäder i en viss etablerings- och omställningskommun att börja avta för att så småningom upphöra. Då upphör den extra risk som staten tar till följd av möjligheten att ställa ut avgiftssubventionerade kreditgarantier.

Nedan beskrivs de totala garanterade beloppen aggregerat över alla år, förväntad kostnad eller förlust och intäkt samt subvention för kreditgarantin, givet våra antaganden. Det totala garanterade beloppet ska inte förväxlas med förväntad förlust för staten som resultat av fallissemang, utan med detta avses enbart det sammanlagda beloppet som staten garanterar för de olika bostadsbyggnadsprojekten.

Det totala garanterade beloppet, aggregerat över alla år, för de nya kreditgarantierna blir 4,9–11,5 miljarder kronor i scenario A och 13,3–20,0 miljarder kronor i scenario B. Här antas att samtliga bostäder som byggs med kreditgarantier täcker hela kreditivet med en produktionskostnad på 40 000 kronor per kvadratmeter, inte för att det är mest sannolikt utan snarare för att det sätter en övre kostnadsgräns. Statens offentliga kostnader för kreditgarantin beror på ett antagande om förväntad förlust av det garanterade beloppet. Här antas en förlust på fem procent av det totala garanterade beloppet, vilket till exempel innebär att kostnaden blir maximalt 575 miljoner kronor i scenario A.

Statens förväntade offentliga intäkter baseras på förväntad garantiavgift (och subvention av denna), vilken i sin tur delvis baseras på garantins inomläge i förhållande till bostadsprojektets marknadsvärde, se avsnitt 5.1. För att räkna ut marknadsvärde använder vi *Gordons formel*; en direktavkastningsmetod för värdebedömningar med utgångspunkt från ett års driftnetto för värderingsobjektet. Metoden baseras i princip på en ”evighetskapitalisering” av ett framräknat första års driftnetto. Driftnettot för fastigheten utgörs av det årliga överskott som återstår sedan utbetalningar för drift- och underhåll dragits från bruttoinbetalningarna, och kan uttryckas som:

$$Marknadsvärde = \frac{Driftnetto\ \text{år}\ 1}{Direktavkastningskrav}$$

Regeringens Norrlandsutredare återger ett möte i oktober 2023 med fastighetsutvecklare som återlämnat markanvisningar i Boden, Luleå och Skellefteå, då flera mötesdeltagare angav att det är svårt att hitta finansiering, då investerarnas (dvs. de som äger, förvärvar eller förvaltar fastigheter i investeringssyfte) intresse är lågt på grund av osäkerhet om avkastningsnivån. Direktavkastningskrav (nominell avkastning på riskfri tillgång + riskpremie – tillväxttakt i framtida driftnetton) på ungefär 6 procent beskrevs som aktuellt vid tidpunkten. Innan konjunkturläget förändrades i och med högre inflation och stigande räntor var direktavkastningskraven i stället 4,5 procent i Skellefteå kommun, enligt kommunala tjänstemän.

Allt annat lika innebär det att byggherren måste höja hyran för nyproducerade bostäder för att projektet ska behålla sitt värde och förbli lönsamt. En högre hyresnivå minskar dock marknadsdjupet (dvs. antalet bostäder som kan efterfrågas vid en viss prisnivå på en given marknad) och vid en viss gräns överstiger hyran vad hushållen är villiga eller har möjlighet att betala. Detta gör att projektet inte kan genomföras. Resultatet blir att produktionen av nya hyresrätter bromsas avsevärt eller i vissa fall helt upphör. En central fråga i detta sammanhang är hur stor påverkan detta får på den totala byggvolymen.

Gordons formel kan användas för att på ett enkelt sätt illustrera effekten av förändringen i direktavkastningskrav. En höjning av direktavkastningskravet från 4,5 procent till 6,0 procent orsakar en minskning av fastighetsvärdet med 25 procent, om man antar konstant driftnetto. Detta enkla exempel visar fastighetsvärderingarnas betydande känslighet för skillnader i investerares direktavkastningskrav, särskilt i miljöer med stigande räntor och inflation. Denna utveckling har därför direkt minskat värdet på de säkerheter som bostadsutvecklare kan erbjuda för lån. De högre direktavkastningskraven gör det svårare att attrahera investerare, särskilt i regioner som norra Sverige.

I och med att Riksbanken därefter har sänkt sin styrränta i flera steg kan det antas att direktavkastningskraven sedan har sänkts något. Samtidigt är det rimligt att anta att osäkerheten har upplevts öka för nybyggnation i dessa marknader, med anledning av ekonomiska utmaningar kopplade till större industriella investeringar, vilket därmed kan ha ökat riskpremien.

För att räkna ut marknadsvärde antas här de genomsnittliga hyresintäkterna till 2 200 kronor per kvadratmeter BOA och kostnader för drift och underhåll antas till 400 kronor per kvadratmeter BOA. Om den genomsnittliga långsiktiga vakansgraden antas till fem procent per år och direktavkastningskrav antas till 6 procent, innebär det garantier på 128 procent av bedömt marknadsvärde. Här antas även andelen pantbrev till en nivå som motsvarar hela marknadsvärdet. Garantierna bör innebära att direktavkastningskraven minskar något jämfört med de 6 procent som tidigare uppgetts av marknadsaktörer eftersom risken reduceras. Ett antagande om direktavkastningskrav på 4,5 procent i stället, såsom villkoren beskrivs ha sett ut innan konjunkturläget förändrades, ger i stället garantier på cirka 95 procent av bedömt marknadsvärde.

Garantiavgiften antas subventioneras utifrån skillnaden i garantiavgift mellan den befintliga modellen för avgift för ny kreditgaranti och den föreslagna modellen som redogörs för i avsnitt 4 (se även avsnitt 5.1). Subventionerna i scenario A och B kan täckas av det totala budgeterade utrymmet för finansiering av subventioneringen av kreditgarantiavgifter för byggande (150 miljoner kronor mellan 2025–2032), förutsatt att grundantagandena ovan ligger fast och att byggandet inte begränsas till en tidsperiod kortare än vad det budgeterade utrymmet medger. Om det i stället antas att bostäderna påbörjas under en femårsperiod, täcks subventionerna helt av det budgeterade utrymmet (90 miljoner kronor) i scenario A och till viss del i scenario B. Om fler än cirka 8 000 bostäder byggs med kreditgarantier, vilket byggtaktsintervallet i scenario B delvis överstiger, så räcker inte det budgeterade utrymmet under en femårsperiod. Ett sådant utfall skulle innebära att man inte kommer kunna utfärda kreditgarantier i önskad omfattning, givet att inte ytterligare medel tillförs. Det är dock svårt att förutse i vilken takt som bostäder kan komma att uppföras med utökade kreditgarantier. Dessa beräkningar är endast illustrativa exempel och ska inte tolkas som exakta.

Bostadsbyggande för också med sig vissa kostnader för byggherren, utöver garantiavgiften, som innebär intäkter för staten, främst mervärdesskatt och inkomstskatt för de som bygger. Moms utgör 15 procent av produktionskostnaden i ett bostadsprojekt, enligt viktfördelningen i SCB:s byggkostnadsindex samt vissa beräkningar av bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagen. Om vi utgår från våra volymberäkningar i huvudscenario A och B, där samtliga projekt antas ha produktionskostnader på 40 000 kronor per kvadratmeter, ges att mervärdesskatteintäkten är mellan 0,8–1,9 miljarder

kronor i scenario A respektive 2,2–3,3 miljarder kronor i scenario B, givet att garantiramen räcker för samtliga projekt. Kreditgarantierna kan leda till att fler bostäder byggs; utan de utökade kreditgarantierna kan vissa projekt i stället bli av i andra delar av landet där marknadsförutsättningarna är starkare. Därför är mervärdesskatteintäkten för statens del i viss mån är ett nollsummespel. En mer korrekt bedömning av mervärdesskatteintäkten ligger därmed troligen någonstans mellan noll och beloppen i scenario A respektive B.

Dessa skatteintäkter inkluderas dock inte i de beräkningar som sammanställs nedan av statens kostnader, intäkter och subventioner utifrån maximum- och minimumnivåerna i byggtakt i scenario A och B, se tabell 5.

Tabell 5 **Statens offentliga kostnader och intäkter under ursprungliga antaganden. Kostnad vid antagande om 5 procents fallissemang.**

	Scenario A (min)	**Scenario A (max)**	**Scenario B (min)**	**Scenario B (max)**
Garanterat belopp	4,9 mdkr	11,5 mdkr	13,3 mdkr	20,0 mdkr
Kostnad	245 mnkr	575 mnkr	665 mnkr	1,0 mdkr
Intäkt	50 mnkr	115 mnkr	130 mnkr	195 mnkr
Subvention	30 mnkr	75 mnkr	85 mnkr	130 mnkr

Om det antas att bostäderna som nyttjar kreditgarantier byggs under en femårsperiod, där varje enskilt projekt har en byggtid på 1,5 år, ges att det totala garantibeloppet för ett enskilt år blir som högst år 2–5, och som lägst år 1 och 6. Statens risk är lägre för varje enskilt år vid jämförelse med det totala ackumulerade beloppet över alla år på 11,5 miljarder kronor, i och med alla bostäder inte antas byggas vid samma tidpunkt.

Eftersom fastighetsvärderingar innebär en bedömning av sannolikt försäljningspris vid en specifik värderingstidpunkt på marknaden finns en osäkerhet i de uppskattade marknadsvärdena som ligger till grund för att beräkna statens intäkter och subventioner av garantiavgifter. I en osäker marknad kan det vara utmanande att identifiera förändringar i värderingsantagandena, särskilt direktavkastningskraven. Nedanstående tabeller (tabell 6A–6E) illustrerar värdeförändringarnas slutliga effekter på statens totala intäkter och subventioner av garantiavgifter vid enskilda förändringar. Vid antaganden som leder till lägre genomsnittliga marknadsvärden (högre inomlägen) ökar statens offentliga intäkter och den totala subventionen av garantiavgifter,

och vice versa. Det framgår bl.a. att det budgeterade utrymmet för subventioner inte räcker till vid ett maximum-utfall av byggtakten i scenario B, givet ett förändrat antagande om +0,5 procentenhet direktavkastningskrav eller -150 kronor per kvadratmeter i genomsnittlig hyra.

Statens offentliga kostnader påverkas enbart av produktionskostnaden, en känslighetsanalys har gjorts för en förändring även i detta antagande (se tabell 6F).

Tabell 6A Känslighetsanalys. Förändrat antagande, direktavkastningskrav -0,5 procentenhet.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-10 mnkr	-20 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr
Subvention	-15 mnkr	-35 mnkr	-25 mnkr	-60 mnkr

Tabell 6B Känslighetsanalys. Förändrat antagande, direktavkastningskrav +0,5 procentenhet.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	+5 mnkr	+15 mnkr	+20 mnkr	+30 mnkr
Subvention	+20 mnkr	+40 mnkr	+50 mnkr	+70 mnkr

Tabell 6C Känslighetsanalys. Förändrat antagande, genomsnittlig hyra -150 kronor per kvadratmeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	+5 mnkr	+15 mnkr	+20 mnkr	+35 mnkr
Subvention	+20 mnkr	+50 mnkr	+60 mnkr	+85 mnkr

Tabell 6D Känslighetsanalys. Förändrat antagande, genomsnittlig hyra +150 kronor per kvadratemeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-10 mnkr	-15 mnkr	-15 mnkr	-25 mnkr
Subvention	-10 mnkr	-30 mnkr	-35 mnkr	-55 mnkr

Tabell 6E Känslighetsanalys. Förändrat antagande, långsiktig vakansgrad 1 procent.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-5 mnkr	-10 mnkr	-10 mnkr	-15 mnkr
Subvention	-10 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr	-40 mnkr

Tabell 6F Känslighetsanalys. Förändrat antagande, produktionskostnad -1 500 kronor per kvadratmeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Garanterat belopp	-0,2 mdkr	-0,4 mdkr	-0,5 mdkr	-0,8 mdkr
Kostnad	-10 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr	-40 mnkr
Intäkt	-5 mnkr	-15 mnkr	-10 mnkr	-20 mnkr
Subvention	-5 mnkr	-20 mnkr	-20 mnkr	-30 mnkr

Nedan redogörs för två alternativa scenarion där det antas att även bostadsrätter kommer att byggas med hjälp av kreditgarantierna, utöver de hyresrätter som antas byggas enligt samma antaganden som ovan. Att kreditgarantierna antas användas för hyres- och bostadsrätter går i linje med hur den befintliga kreditgarantin har använts historiskt. För äganderätter har garantin i princip aldrig använts.

Likt beräkningarna ovan antas bostäderna ha samma andelar av respektive upplåtelseform som dagens nybyggnation. Enligt SCB var cirka 14 procent av bostäderna bostadsrätter bland färdigställda bostäder år 2022 och 2023 i Norrbottens och Västerbottens län. För enkelhetens skull antas att bostadsrätterna byggs i samma storlekar och har samma marknadsvärde per bostad som hyresrätterna ovan, och att även dessa byggs med kreditgarantier som täcker hela kreditivet med en produktionskostnad på 40 000 kronor per kvadratmeter.

A: ”lågnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyres- och bostadsrätter som svarar mot 70 respektive 14 procent av bedömningen av det totala byggbehovet i scenario A i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 2 700–6 400 hyresrätter och 500–1 300 bostadsrätter, och

B: ”högnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyres- och bostadsrätter som svarar mot 70 respektive 14 procent av det totala byggbehovet i scenario B i

avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar närmare 7 400–11 100 hyresrätter och 1 500–2 200 bostadsrätter.

En sammanställning av statens totala garanterade belopp aggregerat över alla år, kostnader, intäkter och subventioner utifrån maximum- och minimumnivåerna i byggtakt för dessa alternativa scenarion visas i tabell 7. Subventionerna i dessa alternativa scenarion täcks av det totala budgeterade utrymmet för finansiering av subventioneringen av kreditgarantiavgifter för byggande, förutom för maximumnivån i scenario B. Det är dock osannolikt att alla bostäder byggs i det alternativa scenariot B. Om det skulle ske saknas 5 miljoner kronor i det budgeterade utrymmet mellan år 2025–2032, vilket rimligen kan anses vara en liten summa i sammanhanget. Boverket kommer dock inte att kunna subventionera kreditgarantiavgifter över anslagstaket.

Tabell 7. Alternativt scenario. Statens offentliga kostnader och intäkter under antagande att både hyresrätter och bostadsrätter byggs. Kostnad vid antagande om 5 procents fallissemang.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Garanterat belopp	5,8 mdkr	13,9 mdkr	16,0 mdkr	23,9 mdkr
Kostnad	290 mnkr	695 mnkr	800 mnkr	1,2 mdkr
Intäkt	55 mnkr	135 mnkr	160 mnkr	235 mnkr
Subvention	40 mnkr	90 mnkr	105 mnkr	155 mnkr

4.3.4 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

De ekonomiska effekterna av de föreslagna kreditgarantierna på landets kommuner och regioner bedöms vara marginella, eftersom insatsen föreslås belasta den statliga budgeten. Förslaget bedöms således inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. I den mån bostadsbyggandet ökar som en följd av förslaget kan det dock indirekt påverka kommunsektorns ekonomi. Att det byggs bostäder i etablerings- och omställningskommuner kan möjliggöra och främja en befolkningstillväxt, vilket kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget och därigenom möjligen även ha positiva effekter på sysselsättningen. Samtidigt kan en växande befolkning innebära ökade kommunala kostnader för infrastruktur, skolor och annan samhällsservice.

I den utsträckning som en berörd kommun äger ett eller flera kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag så påverkas kommunen i egenskap av ägare i

den utsträckning som det blir fråga om ekonomiska konsekvenser för bostadsföretag, inklusive det egna bolaget eller de egna bolagen, på orten.

Om den arbetande befolkningen ökar till följd av att det finns ett (ökat) utbud av tillgängliga bostäder så påverkas kommunernas och regionernas skatteunderlag och skatteintäkter positivt.

4.3.5 Ekonomiska konsekvenser för företag

Det är främst byggherrar/bostadsutvecklare och företag inom byggsektorn som direkt berörs av förslaget. Men att det finns tillgång till bostäder för arbetskraften är också en förutsättning för att företag ska kunna etablera en verksamhet eller fortsätta sin verksamhet. Effekten av ett höjt schablonbelopp i huvudsak är att projektet helt eller i större utsträckning kan finansieras med bottenlån, till en lägre ränta, i stället för med topplån till en högre ränta. Konsekvensen för bostadsutvecklare bör därmed vara en ökad vinst förbättrad lönsamhet för de företag som bygger, förutsatt att inte sänkningen av räntekostnaderna äts upp av avgiften för kreditgarantin. Den risk som finns är i första hand om det av olika anledningar uppstår ett överutbud av nya bostäder som gör det svårt att i vart fall under en period få kostnadstäckning och lönsamhet i projektet. I värsta fall kan förluster leda till likvidation eller konkurs.

Ser vi i stället till byggföretagen och olika underleverantörer, som t.ex. elektriker, rörmokare och målare, blir konsekvensen av att fler bostäder kan byggas och anordnas för deras del att efterfrågan på deras tjänster ökar och därmed en förbättrad lönsamhet. De risker som kan förknippas med ett ökat byggande är om en byggherre/bostadsutvecklare skulle gå i konkurs och att det finns utestående fordringar som inte täcks av de tillgångar som finns. I värsta fall kan även konsekvensen för företag verksamma inom byggsektorn bli likvidation eller konkurs.

Förslaget kan även underlätta arbetskraftsrekrytering för företag i andra sektorer. Att det finns tillgång till bostäder för arbetskraften är en förutsättning för att företag ska kunna etablera en verksamhet, fortsätta sin verksamhet eller växa.

4.3.6 Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare

Kreditgivare får förbättrade möjligheter att öka sin utlåning samtidigt som risken blir begränsad i förhållande till vad som skulle vara fallet vid en

utlåning utan statligt finansierade topplån eller subventionerade kreditgarantier. Kreditgivare ska dock alltid beakta låntagarens kreditvärdighet, återbetalningsförmåga och realismen i det aktuella projektet, varför risken för denna grupp av aktörer framstår som mycket liten även vid uppkomsten av bostadsöverskott och om någon enstaka byggherre eller bostadsutvecklare skulle behöva gå i likvidation.

4.3.7 Ekonomiska konsekvenser för hushåll

De ekonomiska konsekvenserna för hushållen är svåra att kvantifiera. Hushållen gynnas av att det byggs fler lägenheter genom bland annat ökad tillgång till bostäder och bättre valmöjligheter. Fler bostäder gör det lättare att flytta dit jobben finns, vilket kan förbättra inkomstmöjligheter för hushåll. En del hushåll kommer att kunna bo kvar på orter eller i kommundelar där det annars inte skulle byggas. Ett ökat utbud kan minska trångboddhet och ge hushåll större möjligheter att hitta prisvärda alternativ.

Skulle däremot bostadsmarknaden av något skäl drabbas av ett överutbud av bostäder av konjunkturella skäl eller till följd av senarelagda eller neddragna nyinvesteringar minskar rimligen trycket på hyreshöjningar. Samtidigt kan ett mer varaktigt bostadsöverskott påverka prisutvecklingen på egnahem, ägarlägenheter och bostadsrätter negativt. Risken för ett långvarigt och stort överutbud av bostäder till följd av det byggande som tillkommer med hjälp av de föreslagna subventionerade kreditgarantierna framstår dock som mycket liten.

4.3.8 Boverkets administration

För att hantera administrationen av den föreslagna subventionerade kreditgarantin för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner behöver Boverket en ersättning. För hanteringen av befintliga statliga kreditgarantier för lån till byggande av bostäder ingår kostnaden för Boverkets administration i den avgift som myndigheten tar ut vid utställandet av en garanti. Då den föreslagna garantin kommer att subventioneras behöver Boverket i stället kunna få disponera en del av anslaget för att täcka sina kostnader.

Boverket uppskattar att det i dag krävs cirka 2,5 årsarbetare för arbetet med kreditgarantier, vilket kan sägas motsvara 2,5–3 miljoner kronor. För att hantera kostnaderna för den nya garantiformen kommer i vart fall inledningsvis bara krävas att myndigheten utvecklar sina stödsystem. Därtill

kommer det att krävas arbete med att utveckla rutiner och arbetssätt samtidigt som hanteringen kommer att bli mer krävande, där t.ex. berörda länsstyrelser kommer att involveras.

I beräkningarna i avsnitt 5.2.3 antas en schablon på 0,15 procent av garantins storlek, med ett tak på 50 000 kronor. För våra beräkningar blir den administrativa avgiften densamma för den subventionerade respektive den inte subventionerade kalkylen. För våra huvudscenarion, där enbart hyresrätter antas byggas med hjälp av de föreslagna kreditgarantierna, blir de administrativa avgifterna totalt 1,8–4,3 miljoner kronor i scenario A och 4,9–7,4 miljoner kronor i scenario B.

Boverket bör under 2025 kunna få använda högst 5 miljoner kronor av anslaget för att bygga upp sina stödsystem, rutiner och administrera den nya kreditgarantin.

4.3.9 Länsstyrelserna

Förslaget innebär viss belastning på länsstyrelserna, då berörda länsstyrelser ska bedöma om det i länets del av en den relevanta FA-regionen finns en eller flera kommuner som uppfyller kriterierna för att utgöra en etablerings- och omställningskommun (4 § i den föreslagna förordningen, se även avsn. 3.6). Förslaget innebär att subventionerade garantiavgifter kan lämnas för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner oavsett i vilken del av landet som stora företagsetableringar och -expansioner är aktuella. Det är därför svårt att bedöma på förhand exakt vilka länsstyrelser som kommer att påverkas, även om några aktuella kommuner nämns i promemorian. Länsstyrelsernas insats med anledning av den föreslagna åtgärden är dock begränsad och ska ses i ljuset av att länsstyrelserna redan i dag enligt bostadsförsörjningslagen (2000:1383) ska lämna råd, information och underlag till kommunerna i länet inför planeringen av bostadsförsörjningen. Länsstyrelserna ska även uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner och verka för att sådan samordning sker. Vidare innehåller förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar bestämmelser om länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser och innehåller också bestämmelser som kompletterar bostadsförsörjningslagen.

Sammantaget bör berörda länsstyrelsers arbete med anledning av förslagen i denna promemoria rymmas inom befintliga ramar.

5. Prissättning och risk

Utöver det som gäller specifikt för den här föreslagna garantin hänvisas till förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Där anges bl.a. att för varje garanti ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. För de kreditgarantier som i dag utfärdas av Boverket regleras denna riskpremie genom en beslutad riskmodell, där utgångspunkten är att den genomsnittliga riskpremien för kreditgarantier under byggtiden inom 90 procent av marknadsvärdet ska överensstämma med ränteskillnaden mellan bostadsobligationer och statsobligationer.

Boverkets riskmodell innebär att den förväntade förlusten beräknas utifrån sannolikhet för fallissemang (probability of default, ”PD”), dvs. risken för att en garanti måste infrias, och förlust givet fallissemang (loss given default, ”LGD”) enligt formeln:

$$Riskpremie_{old}^{i} = PD^{i} * LGD^{i}$$

PD är en funktion av kreditgarantins inomläge i förhållande till marknadsvärdet, storleken på företaget och vilken typ av kommun det rör sig om (ett inomläge kan beskrivas som det garanterade lånets förmånsläge, bedömt utifrån pantbrevssäkerheterna, i förhållande till andra lån med pantbrevssäkerhet i samma fastighet).

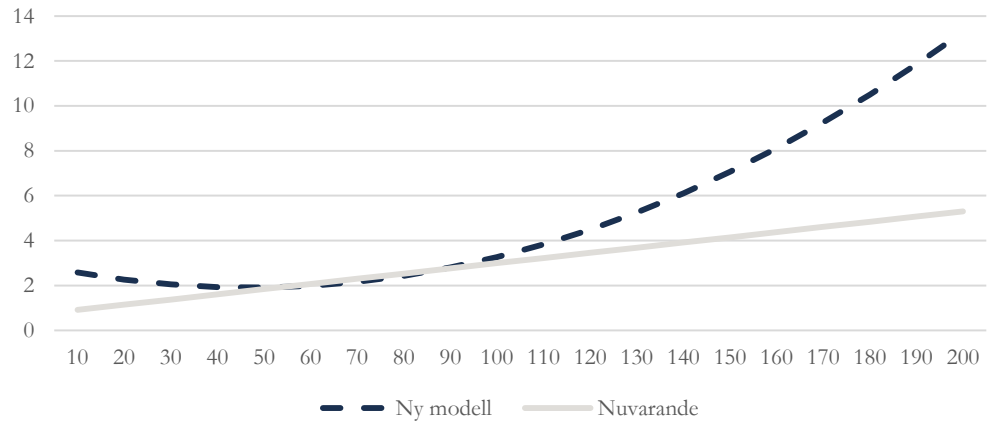
LGD är en funktion av graden av pantbrev då denna är starkt kopplad till möjlig återvinst vid ett fallissemang. Det antas att LGD vid 100 procent pantbrev uppgår till 30 procent och att det finns ett linjärt samband mellan graden av pantbrev och LGD. Detta ger ett linjärt samband mellan riskpremien och produkten av LGD och PD.

Den kreditgaranti som föreslås i denna promemoria innebär att nivån på garantin ska motsvara högst 90 procent av produktionskostnaden upp till högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea (BOA). Utifrån tidigare utfall baserat på den nuvarande nivån på högst 22 000 kronor per kvadratmeter BOA, görs antagandet att den höjda nivån skulle kunna innebära en kreditgaranti med ett inomläge på 200 procent jämfört med det bedömda marknadsvärdet. Även om detta är ett extremfall, kommer i vart fall dessa nya kreditgarantier sannolikt alla ha ett inomläge över 100 procent, på grund av att marknadsvärdet för bostäderna kan bedömas bli lägre än vad garantin medger utifrån produktionskostnaden. Detta innebär högre förlust-

risker. Det är den befintliga riskmodellen inte anpassad för eftersom den utgår från inomlägen upp till 90 procent. För att anpassa modellen behöver ytterligare antaganden göras och modellen behöver specificeras om, vilket kan genomföras på olika vis. Detta är bakgrunden till varför garantiavgiften blir högre och därför behöver subventioneras.

Genom att göra antaganden kopplat till Boverkets befintliga riskmodell kan vi komma fram till en ny modell. Boverkets befintliga modell används för att beräkna riskpremier för inomlägen upp till 90 procent, medan en ny modell används för inomlägen över 90 procent, där både PD och LGD är högre än i den befintliga modellen för att kompensera för både en ökande risk och en lägre möjlighet till återvinst (i intervallet 90–100 procent korrigeras dock inte LGD eftersom inomläget är lägre än 100 procent; LGD är således densamma i båda modellerna i detta intervall). I den slutliga modellen ökar riskpremien snabbare för inomlägen över 90 procent (riskpremiens nivå förändras *icke-linjärt* utifrån nivån på inomläget i och med att modellen för PD estimeras med andragradspolynom för inomläget, vilket innebär att risken förändras i enlighet med en kvadratisk funktion) än under 90 procent (riskpremiens nivå förändras *linjärt* utifrån nivån på inomläget). I figur 6 visas hur den befintliga respektive nya modellen förhåller sig till varandra genom att visa hur PD utvecklas beroende på inomläge i de båda modellerna. Exemplet gäller ett litet företag i en landsbygdskommun.

Figur 6 **Jämförelse av hur PD varierar med inomläge i befintlig modell och en ny icke-linjär modell.**



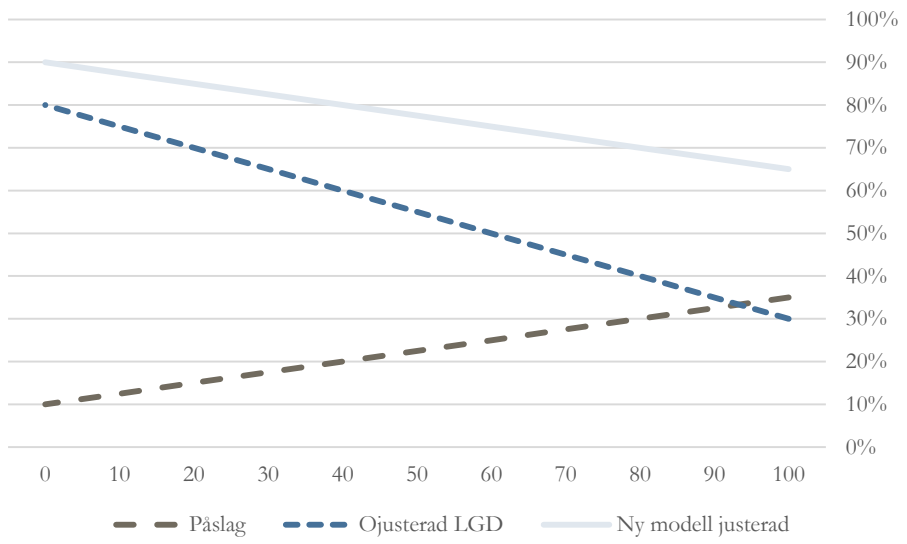
De två modellerna är relativt likartade vid inomlägen mellan 50 och 100 vilket främst är där det finns underlag. Skärningen mellan de två modellerna är runt 90 varefter den nya modellens kurvatur tilltar alltmer och beräknat

PD divergerar. Den nya modellen varierar mellan 2,8 vid ett inomläge på 90 och upp till 13,3 vid ett inomläge på 200.

Om produktionskostnaden och garantibeloppet överstiger marknadsvärdet, vilket den förslagna kreditgarantin förväntas innebära, är det inte längre 70 procent av garantins storlek som återvinns utan 70 procent av marknadsvärdet. Då blir förlusten högre än 30 procent. För att korrigera för detta justeras även LGD i den nya modellen efter inomläge, för att kompensera för relationen mellan produktionspris och marknadsvärde.

LGD kan variera mellan 30 och 80 procent i den befintliga modellen men i den nya modellen kommer LGD justeras efter inomläget och kommer då exempelvis variera mellan 65 och 90 procent vid ett inomläge på 200, se figur 7, och vid ett inomläge på 150 varierar LGD mellan 48 och 85 procent.

Figur 7 **LGD vid olika nivåer av pantbrev enligt befintlig modell, påslag och LGD i ny modell vid ett inomläge på 200.**



UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-20

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2024/00642

Motion 8/2024: Tecken- och skrivtolkning vid kommunfullmäktiges sammanträden; Maria Lindvall (-)(L)

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar:
- att bifalla att införa regelbunden teckentolkning av dess månatliga sammanträden i enlighet med yttrandet
- att avslå att införa regelbunden skrivtolkning av dess månatliga sammanträden
- att bifalla andra att-satsen i enlighet med yttrandet

Ärendebeskrivning

Motionären yrkar
- att kommunfullmäktige beslutar att införa regelbunden tecken- samt skrivtolkning av dess månatliga sammanträden;
- att kommunfullmäktige överlåter till stadsledningsförvaltningen att omgående påbörja arbetet med en rutin för denna tillkommande arbetsuppgift för att senast under våren 2025 kunna genomföra beslutet i praktiken.

Yttrandet bygger på intervjuer internt och externt, lagar och konventioner, jämförelser med andra, beräkningar med mera. Det finns ingen tydlig reglering som gör att fullmäktigemöten måste tecken- eller skrivtolkas, men förvaltningen anser att det är en fråga om demokrati, icke-diskriminering, kommunikation och främjande av teckenspråk. Framför allt följande talar för att, efter samråd med berörda föreningar, med sikte på hösten 2025, införa en modell för regelbunden *teckentolkning*:

- Kommunfullmäktiges uppdrag
- Offentlighetsprincipen
- Funktionsrättskonventionen
- Diskrimineringslagen
- Språklagen
- Rimliga kostnader

Det finns olika sätt att lösa teckentolkningen på. Motionen och att-satserna öppnar för olika lösningar. Förvaltningen anser att det bör göras en

Tjänsteskrivelse

prioritering där de viktigaste, alltså juni-, januari- och februarisammanträdena teckentolkas, då det trots allt är en liten del av befolkningen som följer sammanträdena. Av praktiska skäl och utifrån offentlighetsprincipen är det bättre att tolka hela sammanträden, än ett urval av ärenden. Efter samråd så kan förvaltningen avgöra om det ska tolkas simultant eller i efterhand.

Teckentolkning tillför sannolikt en hel del utöver den transkribering av som finns idag. Personer skulle då på sitt förstaspråk teckenspråk kunna ta del av mötena där de viktigaste besluten fattas, vilket är positivt utifrån språklagen och funktionsrättskonventionen. Fler väljare och invånare skulle få insyn, ökat deltagande i det politiska livet och tillgång till viktig samhällsinformation. Det vore positivt utifrån offentlighetsprincipen, diskrimineringslagen och funktionsrättskonventionen. Utifrån språklagen är det positivt att teckenspråks synliggörs i fullmäktigesalen, webbsändningar och i annonseringen om dem. Den vardagstolkning som privatpersoner har rätt till framstår inte som en fullgod lösning, eftersom det behövs lång framförhållning med beställningar av vardagstolkning. Det skulle kosta cirka 55 000 kronor per år för teckentolkning enligt den här modellen. Teckentolkningen skulle utgöra cirka 5 procent av fullmäktiges årliga kostnader för teknik, lokaler, fika med mera, och 6 promille när man räknar in fullmäktiges årliga kostnader för arvoden/personal. Därutöver en sällan-kostnad för extra kamera på 30-40 000 kronor.

Förvaltningen anser att det inte bör införas regelbunden *skrivtolkning* av kommunfullmäktiges sammanträden. Den teknik som redan används för transkribering bedöms vara av tillräckligt hög kvalitet för att med kunskaper i skriven svenska kunna följa sammanträdena via. Kvaliteten på transkriberingen ökar efter hand, systemet är självlärande. Transkriberingen blir synlig inom några timmar, men besluten som fattas i kommunfullmäktige är långsiktiga. Så det bedöms inte tillföra tillräckligt mycket att ersätta transkriberingen med skrivtolkning.

Beslutsunderlag

Motion 8/2024

Beredningsansvariga

Bianca Byring, Strategisk utveckling

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/00642

Beslutet ska skickas till
Motionären
Stadsledningskontoret

Förnamn, Efternamn	Bianca Byring
Befattning	Utvecklingsstrateg

UMEÅ KOMMUN

PM
2025-05-20

Underlag till yttrande motion 8/2024 KS-2024/00642

Förutsättningar för tecken- och skrivtolkning Umeå kommunfullmäktige

I PM:et används ordet teckentolkning, som motionären använder. Det är synonymt med teckenspråkstolkning.

Transkriberingen av webbsändningar idag

Antalet personer som tittar samtidigt på livesändningen från kommunfullmäktige brukar vara mellan 20 och 40. Antalet visningar i efterhand brukar normalt vara mellan 50 och 100. För personer som har svårt att höra/följa debatterna och beslutsfattandet vid Umeå kommunfullmäktiges sammanträden, erbjuds idag att sändningen textas i efterhand av ett transkriberingsverktyg. Undertexten för förmiddagsdelen av sammanträdet blir tillgänglig under eftermiddagen och undertexten för eftermiddagsdelen blir tillgänglig dagen efter. Systemet är självlärande. En person rättar grova fel innan textningen publiceras. Personen som jobbar med rättningen upplever att kvaliteten blir allt bättre an efter systemet lär sig.

Skyldigheter och styrning

Det har gjorts en genomgång av konventioner som kommunen är bunden till och av svenska lagar och lokala styrdokument. Fördjupning finns under rubrik längre ned. Sammanfattningsvis bedöms de här vara de viktigaste, som pekar mot att införa regelbunden teckentolkning av fullmäktigemöten.

- Internationellt: Funktionsrättskonventionen, framför allt artikel 3, 4, 29, 9 och 21. Av betydelse är också vad som står i den rådgivande Allmän kommentar om vad som är skäliga och ändamålsenliga åtgärder, och vad som är oproportionerliga eller orimliga åtgärder.
- Nationellt: Diskrimineringslagen tillsammans med ordningslagens definition av offentlig tillställning
- Nationellt: Språklagen

Tekniska förutsättningar i fullmäktigesal och webbsändning

Den teknik som Umeå kommun använder för webbsändningarna idag är till stor del automatiserad. Om kommunen skulle använda samma tekniska modell för att webbsända teckentolkningen som Skellefteå kommun använder, så skulle Umeå kommun anpassa den befintliga tekniken med en extra kamera för webbsändningarna, och skapa plats för tolken i fullmäktigesalen. Kameran beräknas kosta 30–40 000 kronor, installerad och klar med alla tillbehör och programmering av systemen. Den kameran skulle inte gå att använda i andra sammanhang, den behöver vara fast installerad och integrerad med resten av tekniken i fullmäktigesalen.

Om kommunen skulle använda Örebros tekniska modell så skulle det behövas en studio med kamera och separat sändningsteknik. Den kostnaden vore högre än med Skellefteås modell.

Kommunfullmäktiges roll och offentlighetsprincip

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ, representerar folket i kommunen och fattar beslut i kommunens viktigaste frågor. Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för Sveriges statsskick. Den innebär bland annat att regeringens och andra statliga och kommunala myndigheters verksamheter så långt som möjligt bedrivs i öppna former under insyn av allmänhet och massmedia. I kommunerna är kommunfullmäktige det politiska organet vars sammanträden i regel är offentliga.

Tolkcentralen vid Region Västerbotten

På Tolkcentralen arbetar bland annat skriv- teckenspråkstolkar. För Umeå kommun skulle timpriset i nuläget vara 1100 kr i timmen per tolk, samma pris för teckenspråks- och skrivtolkar. Det behövs två tolkar för ett fullmäktigesammanträde och per tolkmetod. Lunchrasten faktureras inte, men en timmes förberedelsetid per tolk faktureras. För skrivtolkning tillkommer en så kallad uppkopplingstid.

Enligt tolkcentralen så finns inga bolag som erbjuder motsvarande tolkningstjänster i Västerbotten. Skulle ett bolag upphandlas, så skulle det troligen vara från andra regioner och då troligen ske på distans. Under intervju med Skellefteå kommun framkom att de endast använder Tolkcentralen.

För tolkcentralen är de prioriterade uppdragen hälso- och sjukvårds- samt arbetsplatstolkningar. Därför går det inte att garantera att det finns en tolk tillgänglig vid kommunfullmäktige. Tolkcentralen kommer dock alltid att försöka lösa det. Ett bolag skulle enligt Tolkcentralen kunna garantera tolkningen på ett annat sätt, men sådana finns idag inte lokalt i Umeå eller Västerbotten. Under intervjun med Skellefteå kommun framkom att

det knappast har hänt att Tolkcentralens tolkar ställer in. Den/de få gånger det skett, så har orsaken varit sjukdom snarare än andra mer prioriterade tolkningsuppdrag.

Privatpersoner har rätt till vardagstolkning avgiftsfritt från Tolkcentralen. De har också rätt till vardagstolkning vid exempel deltagande som åhörare vid kommunfullmäktigemöten. Det finns ingen gräns för hur lång tid som tolkningen kan pågå. Däremot så finns det en prioriteringsordning och vad gäller vardagstolkning så är det bra att beställa cirka två veckor innan.

Urval och kostnader för regelbunden teckentolkning

Som motionen är formulerad så finns en öppning för att tolka ett urval av mötena eller ärendena, med regelbundenhet. Det kan prioriteras på olika grunder vilka sammanträden, eller vilka delar av sammanträdena som teckentolkas. Här beskrivs olika modeller.

Förvaltningen föreslår att göra en prioritering där de viktigaste sammanträdena i januari, februari och juni teckentolkas, i sin helhet. Kommunfullmäktiges beslutande av planeringsdirektiv och budget samt plan på längre sikt i junisammanträdet, har stor betydelse för verksamhetens omfattning och inriktning. På januarimötet ger nämnderna information till kommunfullmäktige om verksamheternas och nämndernas möjligheter och utmaningar. Under februarimötena presenterar bolagen på samma sätt. Under 2024 var de här mötena 6 timmar i januari, 7 timmar 28 minuter i februari och 8 timmar 20 minuter i juni. Med den modellen, baserat på arvode för 7 timmar, 8 timmar och 30 minuter och 9 timmar 20 minuter, skulle det kosta cirka 55 000 kronor per år för teckentolkning i kommunfullmäktige.

Förvaltningen anser att det är bättre att sammanträdena i januari, februari och juni teckentolkas i sin helhet enligt ovan, än att:

- Att som i Örebro kommun, teckentolka alla 11 fullmäktigemöten. Det är trots allt är en liten andel av befolkningen som följer sammanträdena live eller i efterhand. Det här alternativet har kostnaderna räknats för. Med Tolkcentralen vid Region Västerbotten så skulle det innebära två tolkar för teckenspråk, som arbetar under de 11 ordinarie fullmäktigemötena. Utifrån inspelningsmaterial så var genomsnittlig längd på sammanträdena under senaste kalenderåret 6 timmar 21 minuter. Antaget att arbetstiden per tolk blir 7 timmar 20 min per sammanträde inklusive förberedelsetid, och att det är två tolkar som byter av varandra, så skulle teckentolkningen kosta cirka 170 000 kronor per år, för teckentolkning vid 11 möten.
- Att någon gör ett urval av ärenden som teckentolkas vid varje möte, som i Skellefteå kommun. Av praktiska skäl och utifrån offentlighetsprincipen är det inte att föredra. Här

är det svårt att uppskatta vad den årliga kostnaden skulle bli, möjligen något lägre än alternativet där endast tre sammanträden tolkas.

- Att det i efterhand spelas in sammanfattningar av alla mötena, på svenskt teckenspråk. Det finns ett värde i att som väljare eller invånare eller i en professionell roll, kunna ta del av ett sammanträde från början till slut, snarare än att ta del av ärenden som valts ut av och sammanfattats av någon. Det här alternativet har inte räknats på.
- Att prioritera de ärenden som listas i kommunallagens 5 kap 1 §. Det har inte räknats på.

Det skulle alltså kosta cirka 55 000 kronor per år för teckentolkning vid januari-, februari- och junimötena, vilket förvaltningen anser är en väl avvägd lösning. Därutöver en sällan-kostnad för extra kamera på 30-40 000 kronor. Det kan jämföras med de årliga kostnaderna för kommunfullmäktiges verksamhet som exempelvis för 2023, exklusive personalkostnader, uppgick till 932 000 kronor (innehåller bland annat konferenser, kurser, fika, lokaler, personalrepresentation, resor och IT). Om det skulle tillkomma en kostnad för teckentolkning i januari, februari och juni så skulle den då utgöra cirka 5 procent av kostnaderna för fullmäktigemötes verksamhet exklusive arvodes/personalkostnader. Inklusive arvodes/personalkostnader uppgick kostnaderna år 2023 till cirka 8,5 miljoner kronor och teckentolkning vid juni-, februari- och junimötena skulle utgöra cirka 6 promille av den summan.

Exempel på tecken- och skrivtolkning i beslutande församlingar

Skellefteå kommun har intervjuats för det här yttrandet. Där är det ordförande som gör ett urval av vilka ärenden som ska teckentolkas. Ordförande baserar sin bedömning på politisk dignitet och allmänintresse, exempelvis om en fråga fått uppmärksamhet medialt, det kan också vara motioner och interpellationer. Ordförande kan rådfråga andra och använder sin fingertoppskänsla. De ärendena brukar då tidsättas till efter lunchuppehållet så att de bokade tiderna för tolkarna ska hålla. Skellefteå kommun använder Tolkcentralen, ser det som en kvalitetsstämpel och att där finns kunskap om fackuttryck i politiska sammanhang. Två teckenspråkstolkar byter av varandra under fullmäktigemötena. De får handlingarna på förhand. Det framgår i kungörelsen på webben och i tidningar, vilka ärenden som ska teckentolkas och ungefär vilket klockslag det ärendet är. Det finns inga planer att ändra på upplägget i Skellefteå. Tolken befinner sig framtill i lokalen och filmas med en separat kamera. I sändningen är det delad skärm under de ärenden som teckentolkas.

I webbsändningen i Skellefteå, som man kan se i efterhand så finns två val för textning, Svenska och Svenska (automatgenererad). De ger olika utfall och den automatgenererade framstår som mer korrekt. Det talade språket skrivs ut som det är, och ord fångas ibland upp

felaktigt. Den som följer textningen får ibland ta hjälp av sammanhanget för att förstå vad menas. Det framstår som att Umeå kommuns transkribering är mer korrekt än Skellefteå kommuns.

I Örebro kommun teckentolkas alla fullmäktigesammanträden från början till slut, i en separat sändning från en studio. Huvudfokus i bilden är på teckentolkaren, och den ordinarie sändningen infälld i ett hörn. Örebro verkar använda minst tre tolkar under sina sammanträden. Örebro kommun har en avsiktsförklaring som innebär att Örebro tillsammans med Region Örebro, Örebro län, Örebro universitet, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Länsstyrelsen i Örebro län ska vara Europas teckenspråkshuvudstad. Som en del i detta har kommunen sedan december 2013 teckentolkat sina kommunfullmäktigesammanträden. Det är ingen transkribering av mötena i Örebro.

En kontaktperson vid Riksdagen har intervjuats för yttrandet. Sammanträdena transkriberas och protokollförs, så förutom att titta på en debatt kan man efterhand läsa protokollet samtidigt som debatten rullar vidare. Hela protokollet, där allt från debatten finns nedskrivet, hittar man på debattens webb-tv-sida under videospelaren. Det tar från några timmar till ett dygn innan protokollet kan ses. Det gäller för alla debatter och sammanträden i kammaren. En del tolkas till teckenspråk. Det är exempelvis partiledardebatter och den utrikespolitiska debatten, riksdagens öppnande och vissa beslut. Det läggs en planering för tolkning inför varje höst och varje vår. Information om vilka debatter som tolkas till teckenspråk finns i kalendern 1–2 veckor före sammanträdet, när det finns en bekräftelse om bokad tolk. Tolkningen går att se både direkt och i efterhand i Riksdagens webb-tv. Det går att söka på ”teckenspråkstolkat” i webb-tv:n för att hitta vilka som är teckentolkade.

Om hörselnedsättning, dövhet och teckenspråk

Svenskt teckenspråk är dövas gemensamma språk i Sverige.

Det finns ingen självklar gräns mellan att vara hörselskadad och att vara döv. Döva i Sverige lär sig att läsa och skriva svenska. Det blir för döva ett inlärt främmande språk, precis som hörande som lär sig ett främmande språk. Döva behärskar sitt andra språk, svenskan, på olika nivåer.

Även en liten hörselnedsättning gör det svårt att höra i miljöer med störande ljud. Personer med hörapparater/hörselimplantat har också specifika utmaningar. Teckenspråk fungerar oberoende av ljudmiljö, men förutsätter tillgång till tolk eller att också omgivningen kan teckenspråk. Genom att kommunicera med hörapparater, hörselimplantat, teckenspråk, tecken som stöd, tolk med mera – var för sig och i kombination – ökar möjligheterna att

kunna vara delaktig. Men det handlar också om att kunna välja hjälpmedel, språk och kommunikationsstrategier utifrån vad som fungerar just där och då.

0,1% (1 promille) av den svenska befolkningen är döva sedan födseln eller tidig barndom, vilket innebär omkring 10 000 människor i Sverige. Den statistiken utgår från det medicinska begreppet dövhet. Det ska inte förväxlas med ordet döv, som beskriver en identitet.

Det finns över 1,5 miljoner hörselskadade och döva i Sverige. Gruppen har olika grader av hörselnedsättning, allt från att ”höra lite dåligt” till att inte höra alls.

Enligt SCB:s undersökning om levnadsförhållanden har cirka 1,1 % av befolkningen i Sverige stora svårigheter att höra.

För att få en grov bild av antalet som skulle ha nytta av teckentolkning i Umeå har de här uppgifterna inhämtats:

- Teckenspråk som modersmål i grundskola och anpassad grundskola: 4 elever
- Teckenspråk som modersmål i gymnasium och anpassat gymnasium: 2 elever
- Teckenspråk som nybörjarspråk i grundskolan: 31 elever
- Teckenspråksstöd i förskolan: 8 barn
- Antal barn på avdelningen Snäckan: I dagsläget 11 inskrivna barn, där barnen har antingen en egen måttlig eller grav hörselnedsättning, har syskon med måttlig eller grav hörselnedsättning eller är CODA (children of deaf adult).

Det har efterfrågats statistik från Region Västerbotten, som skulle ge en grov bild av antalet umebor som kan förmodas använda sig av svenskt teckenspråk för egen del. Det har inte levererats någon sådan statistik.

Teckentolkning

Teckentolkning innebär tolkning mellan, i det här fallet, talad svenska och svenskt teckenspråk. Teckentolkning kan precis som textning eller skrivtolkning göras simultant eller i efterhand. Kan ske på plats eller på distans.

Skrivtolkning

Skrivtolkning är tolkning från tal till skriven text. Under skrivtolkningen skriver tolken ner allt som hörs i tolkningssituationen så att kunden/deltagarna kan läsa det som text.

Målet är att förmedla det muntliga budskapet så fullständigt som möjligt, men vid behov kan tolken omforma eller förkorta budskapet till en mera läsbar form. Tolken beskriver också väsentliga ljud i omgivningen, som till exempel en stark smäll. Innehållet och tonen i budskapet ändras aldrig.

Oftast använder skrivtolken en dator eller en tablett, som några kunder kan läsa från. Om flera personer ska använda sig av skrivtolkningen under ett möte, så kan tolkens dator kopplas till en tv-skärm eller en stor duk. Ibland kan också tolkningen ske på distans.

Skrivtolkning används oftast av personer som fått sin hörselskada i vuxen ålder, men också av barndomsdöva som annars ofta nyttjar teckentolkning.

En skillnad mot transkribering som används vid kommunfullmäktige i Umeå idag, är alltså att

- Att kvaliteten är bättre och tolken vid behov kan omforma eller förkorta budskapet.
- Att skrivtolkningen sannolikt skulle ske live. Också transkribering skulle kunna ske live, men då med en annan teknik än den som är används idag i Umeå.
- Allt som hörs i tolkningssituationen som är relevant, tas med i skrivtolkningen.

Fördjupning i skyldigheter och styrning

- Nationellt

Enligt kommunallagen är fullmäktiges sammanträden offentliga. Det finns inte närmare definierat vad som krävs för att mötet i praktiken ska vara offentligt i den bemärkelsen att medborgarna kan följa dem. Om syftet är offentlighet så torde det vara en fördel att medborgare i praktiken kan ta del av det som sägs vid mötena.

Språklagen säger att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Om teckenspråk står att det i språklagen att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket samt att den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket.

I diskrimineringslagen står att bristande tillgänglighet är en av sex former av diskriminering: att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till:

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna.

- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde.
- andra omständigheter av betydelse.

En kommentar är att kommunfullmäktiges viktiga roll i den representativa demokratin skulle kunna anses vara en ”omständighet av betydelse”.

Det handlar först och främst om att man ska kunna få del av den aktuella verksamheten. Det behöver inte alltid ske på exakt samma sätt som är möjligt för personer utan funktionsnedsättning, men skillnaderna får inte vara större än vad som är sakligt påkallat.

Diskriminering (i bland annat formen bristande tillgänglighet) är förbjuden för den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Det finns en definition av en offentlig tillställning i ordningslagen, där det står att *En tillställning är offentlig då den är öppen för vem som helst, med eller utan inträdesavgift.*

Enligt Regeringsformen, som är en av Sveriges fyra grundlagar, står det att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

- Lokala styrdokument

I arbetsordningen för kommunfullmäktige står inget om tolkning av sammanträden eller om webbsändningar. I kommunallagens krav på arbetsordningen eller i SKR:s förslag till arbetsordning för fullmäktige finns inte heller innehåll som skulle reglera eller rekommendera tolkning eller annan tillgänglighet vid mötena. Detsamma gäller kunskapsmyndigheten Myndigheten för delaktighet har inte heller rekommendationer för det publicerade.

I Umeå kommuns värdegrund MÖTS finns Öppenhet*:* Umeå kommun är tillgänglig, tydliga och lyssnar med omtanke.

Inriktningsmål Mål 1: Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.

Strategisk plan, strategiska områden:
Goda livsvillkor. Umeå ska vara en inkluderande kommun och växa med social hållbarhet.
I Program för tillgänglighet finns inga mål för de demokratiska processerna, fullmäktigesammanträden, tolkning eller teckenspråk.

I planeringsdirektiven för 2025 finns inte tilläggsuppdrag till kommunstyrelsen som skulle aktualisera frågan om ökad tillgänglighet till kommunfullmäktiges sammanträden.

- Internationellt

Kommunerna är folkrättsligt bundna till Funktionsrättskonventionen. Kommunerna ska tolka svensk lag i enlighet med så kallad fördragskonform tolkning, men funktionsrättskonventionen är inte inkorporerad i svensk lag på samma sätt som till exempel Barnkonventionen. Själva konventionen är bindande för kommunen, medan de så kallade allmänna kommentarerna är till för att hjälpa tolka konventionen.

De allmänna principerna i Artikel 3 genomsyrar hela konventionen. Man bör läsa principerna tillsammans med de olika rättighetsartiklarna. Allmänna principer är bland annat b) icke-diskriminering, c) fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället, f) tillgänglighet.

Konventionsstaterna (och därigenom alltså även kommunerna) åtar sig enligt allmänna åtaganden i Artikel 4 bland annat till:

a) att vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i denna konvention.

e) att vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att avskaffa diskriminering på grund av funktionsnedsättning från alla personers, organisationers och från enskilda företags sida.

I de senare artiklarna lyfts döva och rätten till teckenspråk i flera artiklar, men framför allt i artikel 21 om yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt tillgång till information. Artikel 29 handlar om deltagande i det politiska och offentliga livet och är därför relevant utifrån den här motionen.

Med andra ord har kommunerna åtagandet att göra åtgärder för att uppfylla rättighetsartiklarna och avskaffa diskriminering, och relevanta artiklar är framför allt 21 och 29, men en fråga är om det är skäligt och ändamålsenligt med teckentolkning av fullmäktigemötena, utifrån funktionsrättskonventionen.

Som stöd för att tolka begreppen skälig och ändamålsenlig kan man läsa Allmän kommentar 6. Skyldigheten att tillhandahålla skäliga åtgärder kan delas upp i två delar – å ena sidan en rättslig skyldighet att tillhandahålla en ändring eller justering som är nödvändig och ändamålsenlig när det behövs i ett visst fall för att säkerställa att en person med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta eller utöva sina rättigheter – å andra sidan att säkerställa att sådana skäliga åtgärder inte innebär en oproportionerlig eller orimlig börda för skyldighetsbäraren. En åtgärd är skälig om den fyller sitt syfte (eller sina syften) och är

skräddarsydd för att tillgodose behoven hos personen med funktionsnedsättning. Sedan görs bedömningen om det är fråga om en oproportionerlig eller orimlig börda. För att fastställa om en skälig åtgärd innebär en oproportionerlig eller orimlig börda krävs en bedömning av proportionerna mellan de metoder som används och syftet med dem, det vill säga åtnjutandet av den berörda rättigheten. Bland de potentiella faktorer som behöver övervägas återfinns finansiella kostnader, tillgängliga resurser (inbegripet offentliga subventioner), storleken på den part (i sin helhet) som ska genomföra åtgärden, ändringens effekt på institutionen eller företaget, fördelar för tredje part, negativa effekter för andra personer och skäliga hälso- och säkerhetskrav. De sammanlagda tillgångarna ska beaktas, inte enbart resurserna hos en enhet eller avdelning inom en organisatorisk struktur.

Artikel 29 om Deltagande i det politiska och offentliga livet säger att konventionsstaterna ska garantera personer med funktionsnedsättning politiska rättigheter och möjlighet att åtnjuta dem på lika villkor som andra och förpliktigar sig att

a) säkerställa att personer med funktionsnedsättning effektivt och fullständigt kan delta i det politiska och offentliga livet på lika villkor som andra, direkt eller genom fritt valda ombud

b) aktivt främja en miljö där personer med funktionsnedsättning effektivt och fullständigt kan delta i skötseln av offentliga angelägenheter, utan diskriminering och på lika villkor som andra, samt uppmuntra deras deltagande i offentliga angelägenheter.

I allmän kommentar nr 2 skrivs om Artikel 29 att det är viktigt att tillgängliggöra politiska möten och material som används och tas fram av politiska partier eller individuella kandidater som deltar i allmänna val. Annars berövas personer med funktionsnedsättning sin rätt att delta i den politiska processen på ett jämlikt sätt.

Artikel 21 om Yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt tillgång till information säger att konventionsstaterna ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan utöva yttrandefriheten och åsiktsfriheten, inklusive friheten att söka, ta emot och sprida uppgifter och idéer på lika villkor som andra och genom alla former av kommunikation som de själva väljer enligt definitionen i artikel 2, däribland genom att

a) utan dröjsmål och extra kostnader förse personer med funktionsnedsättning med information som är avsedd för allmänheten i tillgängligt format och teknologi anpassad för olika funktionsnedsättningar

b) godta och underlätta användning i offentliga sammanhang av teckenspråk, punktskrift, förstorande och alternativ kommunikation och alla andra tillgängliga medel, former och format för kommunikation som personer med funktionsnedsättning själva valt,

c) erkänna och främja användning av teckenspråk.

Artikel 9 om Tillgänglighet säger att för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att leva oberoende och att fullt ut delta på alla livets områden, ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till den fysiska miljön, till transporter, till information och kommunikation, innefattande informations- och kommunikationsteknik (IT) och -system samt till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten både i städerna och på landsbygden. Dessa åtgärder, som ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet, ska bland annat gälla:
b) information, kommunikation och annan service, däribland elektronisk service och service i nödsituationer.

Konventionsstaterna ska även vidta ändamålsenliga åtgärder för att

e) erbjuda former av assistans och annan personlig service, däribland ledsagare, lektörer och yrkesverksamma teckentolkar, för att underlätta tillgänglighet till byggnader och andra anläggningar som är öppna för allmänheten.

f) främja andra ändamålsenliga former av hjälp och stöd till personer med funktionsnedsättning för att säkerställa deras tillgång till information.

Artikel 5 om Jämlikhet och icke-diskriminering säger att för att främja jämlikhet och avskaffa diskriminering ska konventionsstaterna vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls.

Europakonventionens ställning är överordnad svensk lag. Den ingår i grundlagarna sedan konventionen inkorporerades i EU:s grundläggande rättigheter och därigenom blev överordnad författning enligt RF 11:14 och RF 12:10. Där står parterna (i konventionen) skall garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i avdelning I av denna konvention. Där finns bland annat Förbud mot diskriminering. Där står att Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i denna konvention skall säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. I Europakonventionen finns dock inga rättigheter listade kring inkludering eller tillgänglighet i de demokratiska processerna eller tillgång till information. Men det står att ingenting i konventionen får tolkas som en begränsning av någon av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som kan vara skyddade i de fördragsslutande parternas lagar eller i någon annan konvention till vilken de är parter.

Bianca Byring, Strategisk utveckling

MOTION till Umeå kommunfullmäktige 2024-06-03

Tecken- och skrivtolkning vid kommunfullmäktiges sammanträden

En del av kommunernas arbete består i att främja jämlikhet och inkludering samt att säkerställa att alla invånare kan utöva sina demokratiska rättigheter.

Idag har personer med hörsel- eller synnedsättning små eller inga möjligheter att följa med live eller i efterhand vid Umeå kommunfullmäktiges sammanträden. Sammanträdena filmas och läggs visserligen upp på kommunens hemsida för att kunna ses i efterhand men för att de ska kunna ses i efterhand av såväl unga som äldre kommunmedborgare med grav hörsel- eller synnedsättning så krävs det att sammanträdena även tolkas.

Skriv- och teckenspråkstolkning vid kommunfullmäktigemöten en viktig åtgärd för att främja tillgänglighet och inkludering. Att tillhandahålla skriv- och teckenspråkstolkning kan vara resurskrävande och kräver naturligtvis samråd med berörda funktionsrättsföreningar i Umeå, god planering och framförhållning samt avsatta resurser för detta.

Det finns flera kommuner i Sverige, även i Västerbotten, som kontinuerligt erbjuder teckenspråkstolkning vid kommunfullmäktigemöten i hela eller de delar av respektive sammanträde. Även Umeå kommun borde säkerställa att även döva, blinda samt personer med hörselnedsättning kan följa, delta och bidra i de politiska diskussionerna och det demokratiska livet överlag.

Med anledning av ovanstående yrkar jag:

- att kommunfullmäktige beslutar att införa regelbunden tecken- samt skrivtolkning av dess månatliga sammanträden;
- att kommunfullmäktige överlåter till stadsledningsförvaltningen att omgående påbörja arbetet med en rutin för denna tillkommande arbetsuppgift för att senast under våren 2025 kunna genomföra beslutet i praktiken.

Maria Lindvall (-) (L)

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-20

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2024/00893

Motion 15/2024: Gör ett omtag i belysningsfrågan; Mattias Larsson (C)

Förslag till beslut
Kommunfullmäktige beslutar

Att avslå motionen i enlighet med tekniska nämndens yttrande.

Ärendebeskrivning
Centerpartiet har anmält motionen ”Gör ett omtag i belysningsfrågan” och föreslår;

- att arbetet med avveckling av belysningsanläggningar som följd av tekniska nämndens beslutade kriterier pausas.
- att Tekniska nämnden får i uppdrag att göra ett omtag i belysningsfrågan där kriterier som trivsel, livskvalitet och attraktionskraft vägs in.
- att ett nytt förslag går ut på extern och intern remiss innan ett nytt beslut fattas.

Tekniska nämnden har yttrat sig och föreslår kommunfullmäktige att avslå motionen.

Jämställdhetsutskottet har yttrat sig och föreslår kommunfullmäktige att avslå motionens första att-sats, att bifalla motionens andra att-sats och avslå motionens tredje att-sats.

Beslutsunderlag
Motionen
Tekniska nämndens protokoll
Jämställdhetsutskottets protokoll

Beredningsansvariga

Beslutet ska skickas till

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/00893

Förnamn, Efternamn Befattning	Sofia Gustafsson

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott 2025-05-15

§ 26

Diarienr: KS-2024/00893

JUSK yttrande på motion 15/2024: Gör ett omtag i belysningsfrågan

Beslut

Jämställdhetsutskottet föreslår kommunfullmäktige

Att avslå motionens första att-sats
Att bifalla motionens andra att-sats
Att avslå motionens tredje att-sats

Ärendebeskrivning

Centerpartiet har lämnat in en motion kopplat till beslut i tekniska nämnden om att avveckla belysningsanläggningar på landsbygder.
Motionären yrkar på:

- Att arbetet med avveckling av belysningsanläggningar som följd av tekniska nämndens beslutade kriterier pausas
- Att tekniska nämnden får i uppdrag att göra ett omtag i belysningsfrågan där kriterier som trivsel, livskvalité och attraktionskraft vägs in
- Att ett nytt förslag går ut på extern och intern remiss innan ett nytt beslut fattas

Jämställdhetsutskottets yttrande

I gator och parkers tekniska handbok går att läsa att Umeås geografiska läge innebär en lång period av mörker under vinterhalvåret. Ljus och belysning spelar därför en viktig roll för säkerhet tillgänglighet och den upplevda tryggheten.

Tekniska nämnden uppger i sitt yttrande att det inte handlar om en avveckling av belysning på landsbygd, utan att det handlar om att en betydande del av belysningen är i behov av upprustning, att resurserna är begränsade och att kriterier därför tagits fram för hur upprustningen ska

prioriteras så att Umeå kommun kan börja ”beta av” sin underhållsskuld för belysningen på landsbygden.

Vidare för TN fram i sin tjänsteskrivelse kopplad till antagandet av riktlinjerna (Dnr: TN-2023/00941) att delar av den belysning som finns på landsbygden idag inte finns på de platser som är befolkade i exempelvis en by pga att belysning sattes upp på 1960-talet och att en utbyggnad sedan kan ha skett i en annan del av samma by. De menar i yttrandet att belysning då kan tas bort utan stor påverkan på området.

Stöd i arbetet med att ta fram kriterier har varit arbete från SKR och VTI (Statens väg – och transportforskningsinstitut) och rapporten ”Belysning där det behövs, belysning längs statlig väg”. Tekniska nämnden menar i sitt yttrande att de kriterier som tagits fram och följs är en avvägning mellan flera perspektiv.

Riktlinjer för Umeå kommuns belysningspunkter på kommunala-, enskilda- och Trafikverkets vägar innebär att:

1. Inom de sträckor där kommunen är ägare av belysning på Trafikverkets och enskilda vägar kommer kommunen att fortsätta vara anläggningsägare av belysningen om VTI:s kriterier är uppfyllda, med tillägget småort (ort med 50 – 199 invånare) på genomfartsvägar.
2. Kommunen skall inte äga belysning inom fritidshusområden (enligt SCB:s definition).
3. Kommunen kommer att långsiktigt rusta upp belysningen som uppfyller kriterierna ovan på enskilda vägarna enligt Umeå Kommuns tekniska standard, ingen utbyggnad kommer att ske.
4. Kommunen kommer att rusta upp belysningen som uppfyller kriterierna ovan på Trafikverkets vägar enligt Trafikverkets standard men endast om anläggningen är i sådant dåligt skick att den inte klarar sig till 2029*, ingen utbyggnad kommer att ske.
5. De belysningspunkter som kommunen bedömer inte uppfyller dessa kriterier kommer att tas ned när den tekniska livslängden har passerat eller lämnas över till samfälligheter eller fastighetsägare om det är möjligt.
6. Kommunen ska aktivt arbeta för att överlåta kommunala belysningspunkter på statlig väg till Trafikverket.

I den rapport som Tekniska nämnden hänvisar till står tydligt skrivet att: ”Ur ett jämställdhetsperspektiv är belysningen en viktig del av

trygghetskänslan. När det gäller trafiksäkerhet finns det parametrar som kan mätas och bedömas, medan det är svårt att mäta trygghet, då det delvis handlar om känslor och upplevelser. Kvinnor känner sig ofta mer otrygga än män och detta medför att de undviker att röra sig ute när det är mörkt. Har de möjlighet tar de hellre bilen för att det är mörkt på hållplatser och på vägen dit. Trygghetsfrågan är också en viktig parameter för många barn och ungdomar utanför tättbebyggt område som tar sig till och från skolan och fritidsaktiviteter med hjälp av skolskjuts eller kollektivtrafik. Det är mörkt ungefär sex månader om året när människor är på väg till eller från skola och arbete. För att då kunna minska bilåkandet måste det kännas tryggt att röra sig mellan hemmet, kollektivtrafiken och andra målpunkter". Vidare står i rapporten att: "Många äldre bor idag kvar i sina bostäder vilket kan medföra ökad trafik från hemtjänst och annan service. Personer med olika former av funktionsnedsättning har ett större behov av belysning för att kunna orientera sig och se hinder och annat som påverkar deras möjlighet att röra sig i samhället. Det statliga vägnätet är i allmänhet en del av transportvägen mellan bostad och arbete, skola, butik och annan service för de som bor utanför tättbebyggt område. Belysningen i anslutning till deras by, eller motsvarande, upplevs ofta som en viktig del i vardagen"

Jämställdhetsutskottet anser inte att de kriterier som tagits fram visar på en avvägning mellan olika perspektiv i tillräckligt stor utsträckning då de inte innehåller några formuleringar kring livsvillkor, trygghet eller trivsel. Belysning görs till enbart en teknisk fråga, då det också, som den rapport som det hänvisas till, handlar om mycket mer. Jämställdhetsutskottet anser att dessa kriterier behöver finnas med i högre utsträckning i diskussion om belysning. Här kan tekniska nämnden med fördel ta stöd av jämställdhetsutskottet i arbetet.

Beslutsunderlag

Motion 15/2024
Tekniska nämndens yttrande på motion 15/2024
Tekniska nämndens protokollsutdrag 2024-01-25, ärende TN-2023/00941

Beredningsansvariga

Linda Gustafsson
Annika Dalén

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott 2025-05-15

Jämställdhetsutskottets beslutsordning

Yrkanden

Solveig Granberg (C)– bifall till motionen i sin helhet

Alireza Mosahafi (M) för Moderaterna – bifall till motionen i sin helhet

Propositionsordning som godkänns

Ordförande ställer förslagen mot varandra och finner att utskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag. Votering begärs.

Omröstningsresultat

Ledamot/tj. ersättare	***Ja***	***Nej***	***Avstår***
Charlotta Westerlund (S)	X		
Solveig Granberg (C)		X	
Ari Leinonen (S)	X		
Mehrana Bassami (S)	X		
Alireza Mosahafi (M)		X	
Linda Lotare (V)	X		
Josefin Gustafsson (M)		X	
Summa	***4***	***3***	***0***

Med 4 ja-röster mot 3-nej röster beslutar jämställdhetsutskottet enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Beslutet ska skickas till
KS diarium

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2025-03-20

§ 31
Diarienr: TN-2025/00181

Yttrande Motion 15/2024 Omtag i belysningsfrågan

Beslut

Tekniska nämnden beslutar

att föreslå Kommunfullmäktige att avslå motionen med nedan motivering.

Reservation
Stefan Nordström (M), Marianne Löfstedt (M) och Fredrik Rönn (C) reserverar sig till förmån för eget förslag.

Ärendebeskrivning

Centerpartiet har lämnat in en motion där de yrkar på
att arbetet med avveckling av belysningsanläggningar som följd av tekniska nämndens beslutade kriterier pausas.
att Tekniska nämnden får i uppdrag att göra ett omtag i belysningsfrågan där kriterier som trivsel, livskvalitet och attraktionskraft vägs in.
att ett nytt förslag går ut på extern och intern remiss innan ett nytt beslut fattas.

Yttrande

Inledningsvis måste sägas att tekniska nämnden INTE arbetar med avveckling av belysning på landsbygden. Landsbygden är mycket viktig och visar på en fin utveckling och kriterierna har tagits fram för att lösa hur vi ska prioritera upprustning av belysning när behov uppstår. Arbetet avser både enskilda vägar och statlig väg.
Vägbelysning på landsbygden har en lång historia och har tillkommit av olika skäl. En betydande del av belysningen är i behov av upprustning, resurserna är begränsade och därför togs kriterier fram för hur den upprustningen ska prioriteras så att Umeå kommun kan börja ”beta av” sin underhållsskuld för belysningen på landsbygden.

Umeå Kommun äger ca 30 000 belysningspunkter fördelade på ca 28 000 belysningsstolpar i Umeå Kommun, varav 3 500 på statlig väg och 4 300 på enskild väg. Stöd i arbetet har varit SKR och VTIs arbete med frågan som summerats i rapporten ”Belysning där det behövs, belysning längs statlig väg”, som summerar ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att belysning ska ordnas. Umeå kommun kompletterade sedan ytterligare med småorter för att fler områden skulle få sin belysning upprustad.
De kriterier som är framtagna och som följs, är en avvägning mellan flera perspektiv. En prioritering är ofta nödvändig. Belysning ska finnas där den gör mest nytta för trafiksäkerhet och trygghet och där det behövs för att öka säkerheten. Ögonen anpassar sig efter omgivningens ljus. Stark belysning på en del av vägbanan eller en kraftigt bländande armatur kan göra området bakom mörkare, vilket försvårar för föraren att se vad som finns bakom ljuset. Om en plats är belyst på ett felaktigt sätt kan det skapa farliga situationer för oskyddade trafikanter.

Förutsättningarna för belysningen har förändrats genom åren. På statlig väg finns idag nya regelverk som både kräver tätare avstånd mellan stolpar, typ av stolpe och omfattande trafikanordningar vid arbeten på väg. Nya krav på belysningens standard (led) påverkar också.
Den nämnda belysningen i Trehörningen har låg standard, stolparna står glest i en allé och ledningen är sk blanklina och behovet av åtgärder är akut. Därför initierades nedtagning av den del av belysningen som inte uppfyller kriterierna för upprustning.
Att bedöma den totala kostnaden för upprustning av belysningen är komplicerat men har övergripande bedömts 50-100 miljoner de närmsta 10 åren. I snitt 30-45 000kr/ stolpe. Genom kriterierna kan prioriteringar i arbetet göras.
Den beslutade hanteringen innebär att

- Upprustning av de prioriterade anläggningarna kan göras när behov uppstår
- Övriga anläggningar kvarstår så länge teknisk livslängd återstår/ de fungerar
  - på enskild väg erbjuds samfällighetsföreningen överta belysningen
  - på statlig väg avvaktas ny planeringsperiod där förhoppningsvis Trafikverket återupptar arbetet med att överta ansvaret för belysning på sina, statliga vägar.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Tekniska nämnden 2025-03-20

Sammanfattningsvis innebär tekniska nämndens beslut att belysningsanläggningar kan och ska rustas upp när den tekniska livslängden är slut och kriterierna är uppfyllda. Arbetet är angeläget och bör fortsätta. Genom tillägget att belysningen ska behållas i småorter anser nämnden att effekterna på landsbygden har beaktats utöver det, de av VTI framtagna, kriterierna anger. Om samtlig belysning på landsbygden ska upprustas, även där den gör begränsad nytta, är en prioritering som behöver hanteras i budgetprocessen.

Förslag på sammanträdet
Christina Bernhardsson (S) yrkar på bifall till tjänsteskrivelsen.

Fredrik Rönn (C) yrkar på bifall till motionen.
Stefan Nordström (M) yrkar på bifall till motionen.

Tekniska nämndens beslutsordning
Ordförande frågar om nämnden kan besluta i enlighet med tjänsteskrivelsen och konstaterar att så är fallet.

Reservation
Stefan Nordström (M), Marianne Löfstedt (M) och Fredrik Rönn (C) reserverar sig till förmån för eget förslag.

Beslutsunderlag
Motion Omtag i belysningsfrågan. Bilaga.

Beredningsansvariga
Karin Isaksson, Marcus Bigren

Beslutet ska skickas till
KS diarium, märk med KS-2024/00893

MOTION TILL KOMMUNFULLMÄKTIGE I UMEÅ KOMMUN

Gör ett omtag i belysningsfrågan

En majoritet i Tekniska nämndens fattade den 25/1 beslut om riktlinjer för fortsatt hantering av vägbelysning på landsbygden i Umeå kommun. Centerpartiets representant i nämnden reserverade sig mot beslutet då man insåg att de nya kriterierna innebär att stora delar av vägbelysningen på landsbygden kommer att släckas ner.

Som anledning till detta beslut anges att de kommande kostnaderna för underhåll och reinvesteringar kommer att bli ökande samt att det kommunala åtagandet för belysningspunkter ökar i ett växande Umeå då det tillkommer ett antal hundra nya belysningspunkter årligen.
Vidare anförs att det inte finns några trafiksäkerhetsmässiga problem kopplat till borttagandet av vägbelysningen.

Den 11 september fick boende i Trehörningen ett brev om att vägbelysningen med bara några dagars varsel skulle börja monteras ner. Detta trots utfästelser från företrädare för Tekniska nämnden om att ingenting skulle ske utan dialog och även möjligheter för byar att ta över belysning också skulle finnas. Reaktionerna mot den planerade avvecklingen av belysningsanläggningen i Trehörningen är mycket kraftfulla och kommer med säkerhet att bli densamma i alla kommande avvecklingsprojekt som följer av de beslutade kriterierna.

Tekniska nämndens beslut togs utan någon offentlig debatt och de negativa konsekvenserna av de nya kriterierna är betydligt mer långtgående än vad som presenterats för nämndens ledamöter.

De beslutade kriterierna tar rygg på Trafikverkets riktlinjer som enbart motiveras utifrån trafiksäkerhet. En stor del av belysningsanläggningarna på Umeås landsbygd utfördes med s.k. regleringsmedel som en kompensation för ingrepp i naturen vid byggandet av Stornorrfors kraftstation. Motivet var inte i första trafiksäkerhet utan att göra det trivsammare och mer attraktivt att bo och verka på landsbygden. Dessa argument är lika aktuella idag särskilt som andelen barnfamiljer är mycket högre på landsbygden än i tätorten Umeå. Fortsatt tillväxt på landsbygden är därmed en viktig pusselbit för att nå kommunens ambitiösa befolkningsmål.

Både tillväxt och medelinkomst är högre på landsbygden än i Umeå stad vilket innebär dels att det över tid behövs fler, inte färre belysningspunkter på Umeå landsbygd men också att de ca 35 000 invånare som bor och verkar utanför staden betalar åtskilliga miljarder i skatt till kommunkassan. Kostnaden för att driva och underhålla belysningsanläggningarna utgör bara en liten rännil tillbaka till landsbygden.

Vidare är det att betrakta som provocerande att de boende i exempelvis trehörningen nu skall uppleva att befintlig belysning släcks, samtidigt som kommunen installerar ny belysning i staden. Var finns likställighetsprincipen i detta?

Centerpartiet föreslår därför kommunfullmäktige besluta:

Centerpartiet
UMEÅ

Att: Att arbetet med avveckling av belysningsanläggningar som följd av tekniska nämndens beslutade kriterier pausas

Att: Tekniska nämnden får i uppdrag att göra ett omtag i belysningsfrågan där kriterier som trivsel, livskvalitet och attraktionskraft vägs in.

Att: Ett nytt förslag går ut på extern och intern remiss innan ett nytt beslut fattas

Mattias Larsson, Centerpartiet

Centerpartiet
UMEÅ

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-06-19

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00609

Taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

att anta ändringar i taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen, och

att ändringarna ska börja gälla från och med ikraftträdande av ändringar i alkohollagen den 1 juni 2025.

Ärendebeskrivning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har överlämnat ett förslag om revidering av taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen.

Nuvarande taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen, kommunfullmäktiges beslut 2024-09-30, § 159, trädde i kraft 1 januari 2025. Alkohollagen har därefter reviderats och tillförts ett kapitel om så kallad gårdsförsäljning som träder i kraft den 1 juni 2025. Detta område måste därmed tillföras taxan. I samband med denna justering genomförs även redaktionella ändringar för att underlätta läsbarhet utan att ändra paragrafernas innebörd.

Beslutsunderlag

Taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen
Miljö- och hälsoskyddsnämndens protokoll 2025-06-12, § 82

Beslutet ska skickas till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Margaretha Alfredsson
stadsdirektör

Tomas Jakobsson
kommunsekreterare

UMEÅ KOMMUN

KOMMUNAL TAXA

FÖR UMEÅ KOMMUN

Taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen

Kommunfullmäktiges beslut åååå-mm-dd, § X

Inledande bestämmelser

1 § Denna taxa gäller avgifter för miljö- och hälsoskyddsnämnden i Umeå kommuns verksamhet enligt alkohollagen (2010:1622) och de eventuella förordningar och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

Allmänna bestämmelser om avgift

2 § Avgift för prövning av ansökan, tillsyn ~~med anledning av anmälan eller övriga åtgärder vid tillsyn~~ eller övriga avgifter ska betalas av den som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som omfattas av alkohollagen.

3 § Avgift enligt denna taxa tas inte ut för

1. tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogat.
2. handläggning som föranleds av att beslut överklagas.

4 § Beslut om avgift eller nedsättning av avgift i enskilda fall fattas av miljö- och hälsoskyddsnämnden efter handläggning.

5 § Miljö- och hälsoskyddsnämnden får besluta om förändringar i denna taxa inklusive bilagor som motsvarar ändringar i alkohollagen samt de förordningar och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

Timavgift

6 § Vid tillämpningen av denna taxa är timavgiften **1 215 kronor** per timme handläggningstid.

Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteperson vid nämnden har använt för handläggning och andra åtgärder i ärendet, såsom inläsning i ärendet, kontakter med parter, samråd med experter och myndigheter, inspektioner, revisioner, provtagning och kontroller i övrigt, beredning i övrigt i ärendet samt föredragning och beslut.

Avgift tas ut med halv timavgift för varje påbörjad halvtimme handläggningstid. Om den sammanlagda handläggningstiden understiger en halv timme per år tas ingen timavgift ut.

Indexuppräkning

7 § Timavgiften i denna taxa är bestämd med utgångspunkt från kostnadsläge och Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) oktober månad året före det år taxan börjar gälla.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden får för varje kalenderår (avgiftsår) därefter besluta att höja avgiftsbeloppen (fasta avgifter och timavgiften) med den procentsats för PKV som är publicerad på SKR:s webbplats för oktober månad året före avgiftsåret.

Avgift för anmälan och ansökan

8 § ~~För~~ Avgift för tillsyn med anledning av anmälan om försäljning av folköl (detaljhandel eller servering) debiteras ~~avgift~~ motsvarande **en (1) timmes** handläggningstid enligt 6 §.

9 § Avgift för tillsyn med anledning av anmälan eller för prövning vid ansökan gällande ~~ärenden för~~ serveringstillstånd eller gårdsförsäljningstillstånd debiteras som en fast avgift genom tillämpning av den avgiftsnivå som anges i bilaga 1. Den fasta avgiften motsvarar tilldelad handläggningstid.

Avgift för handläggning av ansökan får tas ut innan handläggningen påbörjats.

10 § Avgift för tillsyn med anledning av anmälan eller för prövning vid ansökan ska betalas för varje avgiftsbelagt ärende som anmälan/ansökan avser.

Avgift ska betalas även om anmälan/ansökan avslås, avvisas eller avskrivs. Om särskilda skäl finns får avgiften tas ut som timdebitering för den handläggningstid som har lagts ner i ärendet enligt 6 §. Avgift tas inte ut för en anmälan/ansökan som återkallas innan handläggning påbörjas.

UMEÅ KOMMUN

Tillsynsavgifter för serveringstillstånd och gårdsförsäljningstillstånd

11 § Årlig avgift för tillsyn över verksamheter med stadigvarande serveringstillstånd tas ut enligt bilaga 1.

~~Årsavgiften~~ Årlig avgift utgörs av en fast grundavgift baserad på serveringstid i tillståndet samt en rörlig avgift baserad på alkoholomsättning föregående år som redovisats i Folkhälsomyndighetens restaurangrapport.

12 § Årlig avgift för tillsyn över verksamheter med gårdsförsäljningstillstånd tas ut enligt bilaga 1.

13 § ~~Årsavgift~~ Årlig avgift omfattar kalenderår och ska betalas i förskott.

14 § ~~Årsavgiften~~ Årlig avgift ska betalas från och med kalenderåret efter att tillstånd har beviljats.

15 § Tillsynsavgift ~~över~~ för verksamheter med tillfälliga serveringstillstånd tas ut efter utförd tillsyn i form av timavgift i enlighet med 6 §.

Avgift för kunskapsprov

16 § Avgift för kunskapsprov debiteras enligt bilaga 1. Avgiften debiteras även när provskrivare uteblir utan avanmälan, kommer för sent eller saknar giltig legitimation.

Avgift vid påminnelse försenad restaurangrapport

17 § Avgift för påminnelse vid försenad restaurangrapport debiteras enligt bilaga 1.

Tillsynsavgifter för försäljning av folköl

18 § Årlig avgift för tillsyn över verksamheter med anmälningspliktig försäljning av folköl (detaljhandel eller servering) tas ut motsvarande **en (1) timmes** handläggningstid enligt 6 §.

~~Årlig tillsynsavgift~~ Årlig avgift omfattar kalenderår och ~~betalas från och med det första året som verksamheten bedrivs~~ ska betalas i förskott.

Årlig avgift ska betalas från och med det kalenderår som följer efter att anmälan om försäljning har gjorts.

Om verksamhet gällande försäljning av folköl (detaljhandel eller servering) anmälts under innevarande år tas årlig avgift ut om verksamheten får ytterligare tillsyn under året.

19 § För uppföljande tillsyn och tillsyn som sker med anledning av befogade klagomål ska en avgift för nämndens nedlagda handläggningstid enligt 6 § betalas. Tillsynsavgiften debiteras i efterhand efter utförd tillsyn.

Justering av avgift i enskilt fall

20 § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till en verksamhets art, omfattning, tillsynsbehov eller övriga omständigheter, får miljö- och hälsoskyddsnämnden i ett enskilt ärende besluta att sänka en avgift enligt denna taxa.

Avgiftens erläggande och verkställighet

21 § Betalning av avgift enligt denna taxa ska ske till Umeå kommun genom dess miljö- och hälsoskyddsnämnd. Betalning ska ske inom tid som anges i beslutet om avgift eller i faktura.

Överklagande

22 § Bestämmelser om överklagande av miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut enligt denna taxa finns i 40–44 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Ikraftträdande

23 § Denna taxa träder i kraft den 1 juni 2025 och tillämpas på ärenden som kommer in från och med denna dag. För ärenden som påbörjats innan denna taxas ikraftträdande tillämpas tidigare gällande taxa.

~~Senaste ändring av taxan trädde i kraft 1 januari 2025~~.

UMEÅ KOMMUN

Bilaga 1 – Avgifter serveringstillstånd och gårdsförsäljningstillstånd

Avgifter för ansökan och anmälan

Ansöknings- och anmälningskategori	Avgift
Ansökan stadigvarande serveringstillstånd allmänheten, slutna sällskap, catering till slutna sällskap	15 795 kr
Ansökan stadigvarande serveringstillstånd pausservering, provsmakning vid tillverkningsställe	12 150 kr
Ansökan om stadigvarande cateringtillstånd avser tillståndshavare	3 645 kr
Ansökan om stadigvarande provsmakningstillstånd avser tillståndshavare på tillverkningsställe	3 645 kr
Ansökan stadigvarande utökat serveringstillstånd lokal, tid, dryck, verksamhetsinriktning etc.	6 075 kr
Ansökan tillfälligt utökat serveringstillstånd lokal, tid, dryck, verksamhetsinriktning etc.	3 645 kr
Ansökan gemensam serveringsyta avser tillståndshavare och per sökande	2 430 kr
Ansökan tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten avser sökande som inte är tillståndshavare	7 290 kr
Ansökan tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten avser tillståndshavare med stadigvarande serveringstillstånd	6 075 kr
Ansökan tillfälligt tillstånd till slutna sällskap	2 430 kr
Ansökan tillfälligt tillstånd för provsmakning avser partihandlare	7 290 kr
Ansökan tillfällig pausservering	2 430 kr
Ansökan gårdsförsäljningstillstånd	15 795 kr
Anmälan mindre ändring ~~**av serveringstillstånd**~~ mindre ombyggnation eller verksamhetsförändring, upphörande med dryckesslag etc.	1 215 kr
Anmälan kryddning av snaps avser tillståndshavare	1 215 kr
Anmälan ändrade ägarförhållanden betydande ändring i ägandet, aktier eller bolagsandelar	7 290 kr
Anmälan ändring av personer med betydande inflytande (PBI) ändring av en eller flera styrelseledamöter, firmatecknare, VD, operativ chef etc.	3 645 kr
Godkännande av lokal för catering avser tillståndshavare om lokalen inte tidigare är godkänd av kommunen	1 215 kr

UMEÅ KOMMUN

Tillsynsavgifter

Avgiftstyp	Tillsynsavgift
Grundavgift serveringstid till 01.00	3 645 kr
Grundavgift serveringstid till 02.00	6 075 kr
Fast årlig avgift gårdsförsäljningstillstånd	6 075 kr

Alkoholomsättning/år	Tillsynsavgift
0–25 000 kr	Endast grundavgift
25 001–100 000 kr	2 430 kr
100 001–500 000 kr	3 645 kr
500-001-1 000 000 kr	6 075 kr
1 000 001–2 000 000 kr	9 720 kr
2 000 001–5 000 000 kr	17 010 kr
5 000 001–8 000 000 kr	23 085 kr
8 000 001–12 000 000 kr	26 730 kr
12 000 001–16 000 000 kr	29 160 kr
>16 000 000	31 590 kr

Övriga avgifter

Avgiftstyp	Avgift
Kunskapsprov per tillfälle	1 215 kr
Påminnelse försenad restaurangrapport per påminnelse	1 215 kr

§ 82
Ärendenr: 2025-3700

Taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen

Beslut
Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att kommunfullmäktige beslutar att

1. anta ändringar i taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen, och att
2. ändringarna ska börja gälla från och med ikraftträdande av ändringar i alkohollagen den 1 juni 2025

Reservation
Stefan Boström (C), Mats Granath (M) och Josefin Gustafsson (M) reserverar sig till förmån för Centerns yrkande.

Jäv
Gabriel Farrysson (M) har anmält jäv och deltar inte i handläggningen av detta ärende.

Ärendebeskrivning
Nuvarande taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen, kommunfullmäktiges beslut 2024-09-30, § 159, trädde i kraft 1 januari 2025. Alkohollagen har därefter reviderats och tillförts ett kapitel om så kallad gårdsförsäljning som träder i kraft den 1 juni 2025. Detta område måste därmed tillföras taxan. I samband med denna justering genomförs även redaktionella ändringar för att underlätta läsbarhet utan att ändra paragrafernas innebörd.

Redaktionella ändringar av 2 §, 6 § 1 st, samt förtydligande om möjligheten att ta betalt för halvtimmar i 6 § 3 st. Redaktionell ändring av 8 §. Redaktionell ändring samt tillägg av orden ”eller gårdsförsäljningstillstånd” i 9 § 1 st. Rubrik för avsnitt om tillsynsavgifter utökas med orden ”och gårdsförsäljningstillstånd”. Ny 12 § införs gällande årlig avgift för gårdsförsäljningstillstånd. Tidigare 12–22 §§ justeras därför till 13–23 §§. Redaktionell ändring av 13–15 §§. Ändring av 18 §, gällande årlig avgift för tillsyn över verksamheter med anmälningspliktig försäljning av folköl, förtydligas genom 2–4 st.

Bilaga 1 utökas i rubriken med orden ”och gårdsförsäljningstillstånd”. Avsnittet Avgifter för ansökan och anmälan förtydligas gällande ansökan tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten avser tillståndshavare, genom tillägg av orden ”med stadigvarande serveringstillstånd”, ny avgift införs gällande Ansökan gårdsförsäljningstillstånd, samt gällande Anmälan om mindre ändring, borttag av orden ”av serveringstillstånd”. Avsnittet Tillsynsavgifter tillförs ny avgift gällande Fast årlig avgift gårdsförsäljningstillstånd.

Inga ändringar föreslås gällande avgiftsnivåer. Prövning gällande gårdsförsäljningstillstånd motsvarar prövning av ansökan om tillstånd för stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten, varför avgiften föreslås vara lika. Gällande tillsynsavgifter för gårdsförsäljningstillstånd föreslås en fast årlig avgift för att skapa förutsägbarhet för verksamhetsutövare då detta är en ny tillståndstyp samt att tillstånd endast ges till småskalig produktion.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden menar också att taxan ska gälla från och med ikraftträdandet av ändringarna i alkohollagen den 1 juni 2025, då synnerliga skäl finns på grund av att ändringarna antogs i riksdagen den 23 april och centrala myndigheter därefter gett vägledande information till kommunerna.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, 2025-06-02
Förslag till taxa för tillsyn och prövning enligt alkohollagen med förslag till ändringar markerade

Beredningsansvarig

Petra Thilman, Enhetschef Livsmedel, Serveringstillstånd och Privatekonomi

Yrkanden på sammanträdet

Stefan Boström (C) yrkar:

- att bilaga 1 ändras så att nivån på tillsynsavgiften "Fast årlig avgift gårdsförsäljningstillstånd" likställs med nivån på tillsynsavgiften för "Grundavgift serveringstid till 01.00", alltså 3 645 kronor.
- att bilaga 1 ändras så att nivån på avgiften för "Ansökan gårdsförsäljningstillstånd" likställs med nivån för "Ansökan stadigvarande serveringstillstånd pausservering, provsmakning vid tillverkningsställe", alltså 12 150 kronor.

Mattias Nilsson (V) yrkar bifall till tjänsteskrivelsen.

Josefin Gustafsson (M) yrkar bifall till Centerpartiets förslag.

Dennis Larsson (S) yrkar bifall till tjänsteskrivelsen.

Beslutsgång
Ordförande ställer yrkandet från Centerpartiet mot yrkandet att bifalla tjänsteskrivelsen och finner att nämnden bifaller tjänsteskrivelsen.

Omröstning begärs.
Godkänd omröstningsordning är ”Ja” för bifall till tjänsteskrivelsen och ”Nej” för bifall till Centerpartiets yrkande.

Omröstningsresultat
Med 6 ja-röster mot 4 nej-röster beslutar nämnden att bifalla tjänsteskrivelsen.

	Ja	Nej
Dennis Larsson (S)	X	
Stefan Boström (C)		X
Jari Prosi (S)	X	
Anna Selberg (S)	X	
Evelyn Ångqvist (S)	X	
Mats Granath (M)		X
Josefin Gustafsson (M)		X
Mattias Nilsson (V)	X	
Simon Mattsson (MP)	X	
Emil Bayat (L)		X

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsen

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-07-28

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00608

Ändring av vägnamnen Blå vägen, Umeå/Holmsund

Förslag till beslut
Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med byggnadsnämndens förslag

att godkänna ändringen av turistvägen Blå vägens utsträckning.

Ärendebeskrivning
I början av 1983 beslutade Stadsfullmäktige att namnsätta vägen som går mellan fd Kamratvallen i Holmsund och uthamnen till Blå vägen. År 1985 inkom en skrivelse från en medborgare att även döpa hela vägsträckan genom Umeå, från Vännäsvägen ända till Holmsund för Blå vägen. Den dåvarande namnberedningen inklusive en utredning från stadsingenjörskontoret för namnberedningens räkning motsatte sig detta förslag, med hänvisning till att vägnamnet Blå vägen då skulle bli adressgivande i både Umeå och Holmsund och en logisk numrering skulle bli svår att åstadkomma med felaktig nummerriktning. De berörda fastighetsägarna sade bestämt nej till namnbytet och hänvisade till att gatunamnen var alltför inkörda i allmänhetens medvetande för att kunna ändras. Namnberedningen ansåg emellertid att den aktuella vägsträckan ur turistsynpunkt kunde skyltas som Blå vägen utan att man för den skull ändrade befintliga gatunamn.

Kommunfullmäktige valde trots detta att besluta, efter kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag, att fastställa gatunamnet Blå vägen från korsningen Östra Kyrkogatan/Järnvägsallén till Lövö industriområde i Holmsund. I praktiken verkar denna ändring emellertid aldrig ha genomförts då gatunamnet inte är registrerat och inga adresser finns längs med ovan nämnd sträcka.

Turistvägnamnet Blå vägen sträcker sig från Mo I Rana i Norge till Pudozj/Petrozavodsk i Ryssland. En stor del av namnet delar samma sträckning som Europaväg 12 (E12). I och med Västra länkens tillkomst har E12:ans sträckning ändrats från att gå rakt igenom Umeå tätort till att leda trafiken runt på den södra sidan av staden. Därför föreslås att turistvägnamnet Blå vägen ändras till att följa dagens E12 och att ”gatunamnet ”Blå vägen utgår för den del som går från korsningen Östra Kyrkogatan/Järnvägsallén till Lövö industriområde men att gatunamnet

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00608

Blå vägen som är adressättande förblir oförändrat inne i Holmsund.

Beslutsunderlag

Protokollsutdrag, byggnadsnämnden 2025-06-12 § 136
Karta, BN-2025/00184

Beredningsansvariga

Anna Berglund, ortsnamnshandläggare

Beslutet ska skickas till

Lantmäteri, Umeå kommun

Margaretha Alfredsson
stadsdirektör

Olov Häggström
utredare

Umeå kommun
Byggnadsnämnden

Protokollsutdrag
2025-06-12

§ 136

Diarienr: BN-2025/00184

Ändring av vägnamnen Blå vägen, Umeå/Holmsund

Beslut

1. **Byggnadsnämnden beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsen att godkänna ändringen av turistvägen *Blå vägens* utsträckning.**

2. **Byggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att fastställa detsamma.**

Ärendebeskrivning

I början av 1983 beslutade Stadsfullmäktige att namnsätta vägen som går mellan fd Kamratvallen i Holmsund och uthamnen till Blå vägen. År 1985 inkom en skrivelse från en medborgare att även döpa hela vägsträckan genom Umeå, från Vännäsvägen ända till Holmsund för Blå vägen. Den dåvarande namnberedningen inklusive en utredning från stadsingenjörskontoret för namnberedningens räkning motsatte sig detta förslag, med hänvisning till att vägnamnet Blå vägen då skulle bli adressgivande i både Umeå och Holmsund och en logisk numrering skulle bli svår att åstadkomma med felaktig nummerriktning. De berörda fastighetsägarna sade bestämt nej till namnbytet och hänvisade till att gatunamnen var alltför inkörda i allmänhetens medvetande för att kunna ändras. Namnberedningen ansåg emellertid att den aktuella vägsträckan ur turistsynpunkt kunde skyltas som Blå vägen utan att man för den skull ändrade befintliga gatunamn.

Kommunfullmäktige valde trots detta att besluta, efter kommunstyrelsens arbetsutskotts förslag, att fastställa gatunamnet Blå vägen från korsningen Östra Kyrkogatan/Järnvägsallén till Lövö industriområde i Holmsund.

I praktiken verkar denna ändring emellertid aldrig ha genomförts då gatunamnet inte är registrerat och inga adresser finns längs med ovan nämnd sträcka.

Turistvägnamnet Blå vägen sträcker sig från Mo I Rana i Norge till Pudozj/Petrozavodsk i Ryssland. En stor del av namnet delar samma sträckning som Europaväg 12 (E12). I och med Västra länkens tillkomst har E12:ans sträckning ändrats från att gå rakt igenom Umeå tätort till att leda trafiken runt på den södra sidan av staden. Därför föreslås att turistvägnamnet Blå vägen ändras till att följa dagens E12 och att ”gatunamnet ”Blå vägen utgår för den del som går från korsningen Östra Kyrkogatan/Järnvägsallén till Lövö industriområde men att gatunamnet Blå vägen som är adressättande förblir oförändrat inne i Holmsund.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse daterad 2025-05-28
Karta

Beredningsansvarig/Föredragande

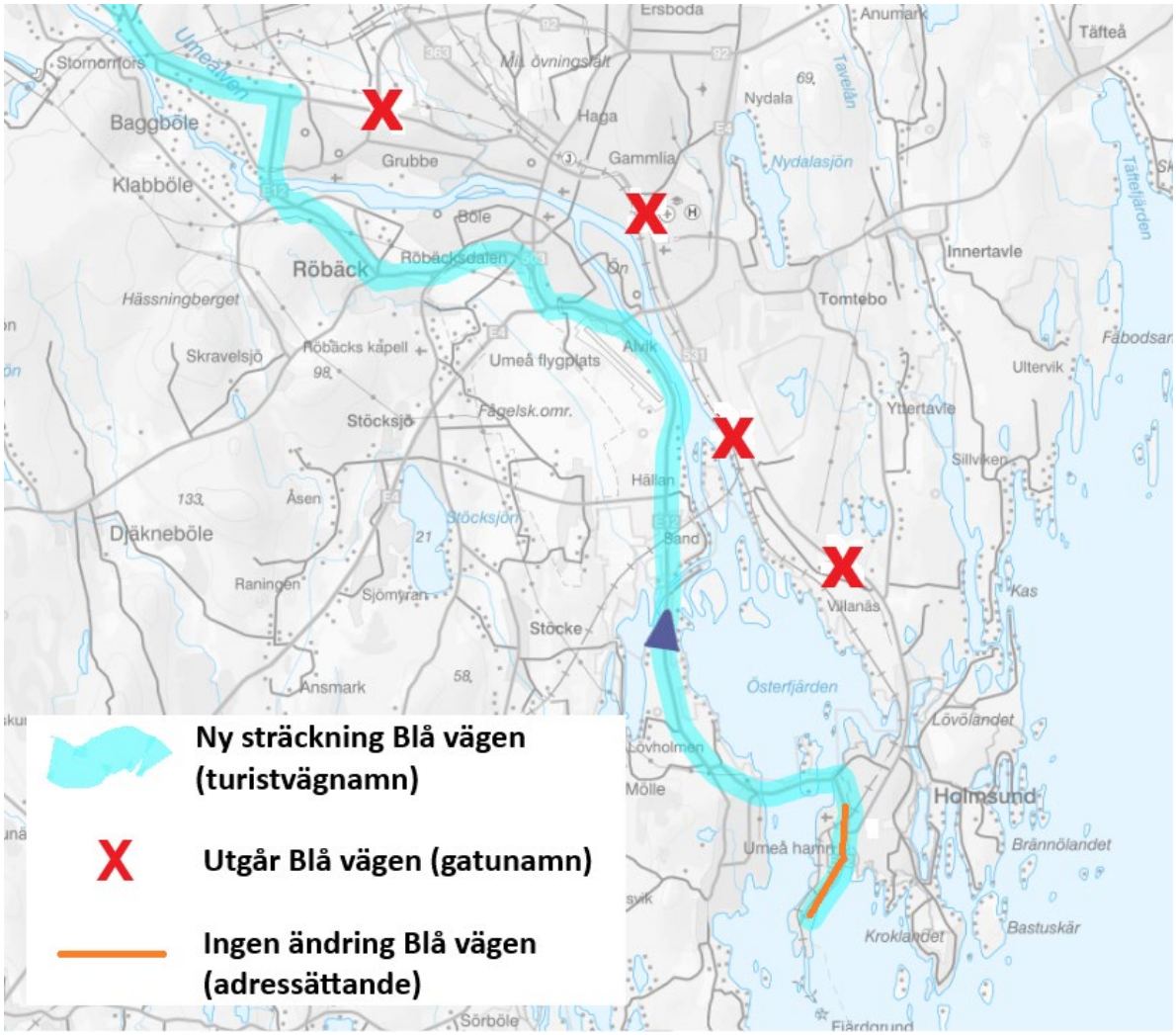
Anna Berglund, ortnamnshandläggare

Beslutsordning

Ordföranden finner att byggnadsnämnden beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutet ska skickas till
Lantmäteri, Umeå kommun
Kommunfullmäktige, Umeå kommun

BN-2025/00184



UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-18

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2024/01109

Revidering av riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar att:

- Fastställa riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare enligt bilaga 1.

Ärendebeskrivning

Fullmäktige beslutade under 2024 att riktlinjen för styrning och uppföljning av externa utförare ska revideras eftersom den ska ses över varje mandatperiod, men också på grund av ny lagstiftning. Enligt kommunallagen ska alla fullmäktige besluta om ett program för styrning och uppföljning av privata utförare. Från och med juni 2024 ska detta program gälla för styrning och uppföljning av alla verksamheter där det finns privata utförare det vill säga att det ska gälla även för verksamhet i egen regi. Umeå kommuns riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare motsvarar lagens krav på ett program.

Lagens intention är att alla utförare av kommunal verksamhet ska behandlas så likvärdigt som möjligt, oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller av privata utförare. Det finns dock några skillnader mellan verksamhetsformerna som är viktiga att beakta. Med privata utförare tecknas ett avtal som är svårt att förändra under avtalsperioden. Nämnden kan inte förändra krav utan att genomföra ny upphandling och omförhandla avtal. Uppföljningen baseras också på sagda avtal.

Fullmäktige styr de egna nämnderna via planeringsdirektiv och budget, mål, policys, program, planer, riktlinjer med mera. Varje nämnd har sedan stor frihet att besluta om styrning och uppföljning av sitt eget verksamhetsområde. Ansvarig nämnd bedömer vilka av delar dessa krav som ska omfatta privata utförare.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/01109

Föreslagna ändringar

Struktur och språk har setts över i riktlinjen. För att bättre harmoniera med språkbruk i lagstiftningen föreslås ett byte av terminologi. *Externa utförare* föreslås hädanefter benämnas *privata utförare* i riktlinjen.

Riktlinjen ska sedan tidigare bestå av tre huvudsakliga delar. Den första delen rör styrning, den andra uppföljning och den tredje allmänhetens insyn. Dessa tre ska fortsatt finnas med, där den första och andra delen nu ska gälla alla utförare av verksamhet där det finns privata utförare. Delen om allmänhetens insyn omfattar fortsatt endast de privata utförarna.

Fullmäktige har redan ansvar för den övergripande styrningen och uppföljningen av kommunal verksamhet oavsett organisationsform. Nämnderna har ansvar för styrning och uppföljning inom sina respektive områden. Fullmäktiges och nämnders ansvar uttrycks i kommunallagen samt i ett antal styrande dokument i kommunen, som på olika sätt reglerar detta. För att inte behöva byta ut alla befintliga styrdokument för styrning och uppföljning av egen regi föreslås att riktlinjens huvudsakliga fokus är privata utförare. För att lagens intention om likabehandling av egenregi och privata utförare ska tydliggöras föreslås dock vissa tillägg och förändringar i riktlinjen.

<u>För att tydliggöra riktlinjens syfte föreslås en ny rubrik. Se nedan:</u>
Syftet med riktlinjen är att säkerställa:

- *att kommunstyrelse och nämnder utövar en tillfredställande styrning, kontroll och uppföljning av verksamhet där det finns privata utförare*
- *en likvärdig uppföljning, så långt det är möjligt, av alla utförare av verksamhet där det finns privata utförare (privata utförare och egen regi)*
- *allmänhetens insyn i verksamhet som bedrivs av privata utförare*

<u>Under delen om styrning föreslås följande tillägg:</u>
Nämnden kan inte ställa högre kvalitetskrav på privata utförare än de krav som ställs på egen verksamhet.

Krav på privata utförare regleras i avtal. Vilka delar av kommunens eller nämndens mål och styrdokument som är tillämpliga beskrivs i nämndens plan för styrning och uppföljning av privata utförare och konkretiseras i de avtal som kommunen tecknar med privata utförare.

<u>Under delen om uppföljning föreslås följande tillägg:</u>
Uppföljningen [av de privata utförarna] ska så långt det är möjligt vara likvärdig uppföljningen av verksamhet i egen regi.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/01109

Tillägget syftar till att tydliggöra principen om likabehandling, med hänsyn taget till att egenregi och privata utförare delvis verkar under olika förutsättningar. Att förhållandena är olika innebär att uppföljningen inte alltid kan vara exakt lika. Däremot ska den, så långt det är möjligt, vara likvärdig.

Ansvarig nämnd ska ha en beredskap ifall privata utförare upphör med verksamheten.

Tillägget syftar till att säkerställa att nämnden har en god beredskap i händelse av att en privat utförare upphör med verksamheten.

Remissammanställning

Två nämnder har valt att lämna yttrande över förslaget till revidering av riktlinje för privata utförare, Individ- och familjenämnden samt Äldrenämnden. Tekniska nämnden som också har stor andel privata utförare har valt att inte yttra sig.

Individ och familjenämnden samt Äldrenämnden är i stort positiva till förslaget. Båda nämnderna föreslår att istället för krav på att nämnder ska riskbedöma om det finns risk för att privata utförare kommer att upphöra med verksamheten bör det istället kravställas att det finns en beredskap för detta. Synpunkterna är beaktade i förslaget till reviderad riktlinje. Se förslag ovan. Nämndernas yttranden bifogas som bilaga.

Beslutsunderlag

Bilaga 1. Förslag till riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare
Bilaga 2. Yttranden från Individ- och familjenämnden samt äldrenämnden över förslaget till reviderad riktlinje

Beredningsansvariga

Sara Nordström, Lina Renfors, Dan Gideonsson

Beslutet ska skickas till

Kommunens nämnder

Margaretha Alfredsson
Stadsdirektör

Lena Höök Gustafsson
Ekonomidirektör

UMEÅ KOMMUN

Riktlinje för styrning och uppföljning av verksamhet som utförs av privata utförare

Beslutad av: Kommunfullmäktige	**Diarienummer:** KS-2024/01109	**Datum, paragraf för beslut:** 2025-08-25, § XX]	**Dokumentet styr:** Nämnder
Dokumenttyp: Riktlinje	**Giltighetstid:** Tills vidare	**Dokumentansvarig:** Kommunstyrelsen, ekonomi och styrning	**Uppföljning** Senast 2029

Innehåll

Bakgrund 3
Syfte 3
Omfattning och avgränsning 3
Vilka styrs av riktlinjen 3
Begrepp och definitioner 4
Styrning av verksamhet där privata utförare verkar 4
Uppföljning och kontroll 5
Ansvar för att ge allmänheten insyn 6
Relaterade styrdokument 6

Bakgrund

Kommuner får enligt kommunallagen lämna över verksamhet till privata utförare.

Umeå kommun är ansvarig för den verksamhet kommunen bedriver. Detta gäller oavsett om kommunen bedriver verksamheten i egen regi eller väljer att upphandla en privat utförare som utför verksamheten.

Om kommunala verksamhet utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter (kommunallagen). I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Denna riktlinje motsvarar lagens krav på ett program.

Umeå kommuns krav på inköp och upphandling regleras i kommunens inköps- och upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer och regelverk. Denna riktlinje kompletterar kommunens upphandlings- och inköpspolicy.

Syfte

Syftet med riktlinjen är att säkerställa:

- att kommunstyrelse och nämnder utövar en tillfredställande styrning, kontroll och uppföljning av verksamhet där det finns privata utförare
- en likvärdig uppföljning, så långt det är möjligt, av alla utförare av verksamhet där det finns privata utförare (privata utförare och egen regi)
- allmänhetens insyn i verksamhet som bedrivs av privata utförare

Vilka styrs av riktlinjen

De av kommunens nämnder som har verksamhet som bedrivs av privata utförare styrs av riktlinjen.

Omfattning och avgränsning

Riktlinjen omfattar endast verksamhet där Umeå kommun är huvudman. Det vill säga verksamhet upphandlad enligt lag om offentlig upphandling (LOU), lag om upphandling av koncessioner (LUK) och konkurrensutsättning enligt lag om valfrihetssystem (LOV).

Riktlinjen omfattar inte fristående skolor eller förskolor. Fristående skolor och förskolor är verksamheter med egna huvudmän och upphandlas inte av kommunen. Något uppdrag eller

avtal finns inte mellan fristående skolor eller förskolor och kommunen. Huvudmannens ansvar för den utbildning som bedrivs i en fristående skola eller förskola är reglerat i skollagen och tillsynen av fristående skolor hanteras av staten.

Partnerskap med den ideella sektorn, föreningsbidrag samt stöd till sociala företag omfattas inte av riktlinjen.

Verksamhet som upphandlas och bedrivs av kommunägda bolag omfattas inte. Riktlinjen begränsar sig till sådan verksamhet som kommunen bedriver i förvaltningsform.

Begrepp och definitioner

Kommunalt huvudmannaskap - När en kommun är huvudman innebär det att det yttersta ansvaret för en verksamhet ligger hos kommunen, även om utförandet i vissa fall sker genom andra aktörer.

Privat utförare - är juridisk person som genom avtal tar hand om skötseln av en offentlig tjänst som annars hade kunna skötas av kommunen själv. Det offentliga står för ansvaret och ofta finansieringen, medan den privata parten sköter det praktiska genomförandet. Leverantörer av generella varor och tjänster som inte är kommunala angelägenheter omfattas inte, som till exempel leverantörer av kontorsmaterial eller förbrukningsvaror. Organisationer och företag som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen omfattas inte heller av begreppet.

Egen regi – när kommunen driver en verksamhet inom sin organisationsstruktur med sin egen personal och sina resurser.

Styrning av verksamhet där privata utförare verkar

Kommunfullmäktige fastslår respektive nämnds grunduppdrag, mandat och ansvar. Kommunfullmäktige fastställer även kommungemensamma inriktningsmål, program eller planer som kan vara riktade till enskilda nämnder. Kommunfullmäktige kan även fastställa tilläggsuppdrag som respektive nämnd ska utföra och återrapportera till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige kan även fastslå krav och riktlinjer som nämnderna har att följa när de utformar och genomför den verksamhet nämnden ansvarar för.

Varje nämnd ska inom sin verksamhetsplan eller i en separat upprättad plan för styrning och uppföljning av privata utförare tydliggöra hur nämnden avser styra och följa upp de utförare som nämnden anlitar. Nämndens krav på privata utförare ska vara hållbara över tid, tydliga, relevanta, och tillräckliga. Nämnden kan inte ställa högre kvalitetskrav på privata utförare än

de krav som ställs på egen verksamhet. De krav som nämnden lägger fast i sin plan påverkar upphandlingar och avtal som ligger framåt i tiden. Nämnden kan inte förändra krav utan att genomföra ny upphandling och omförhandla avtal.

Varje nämnd ansvarar för att i plan och avtal ställa krav på att privata utförare inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamhet i enlighet med gällande lagar, förordningar och föreskrifter. Samt att privata utförare i tillämpliga delar följer mål, riktlinjer och styrande dokument som gäller i Umeå kommun och/eller för respektive nämnd. Vilka delar som är tillämpliga beskrivs i nämndens plan för styrning och uppföljning av privata utförare och konkretiseras i de avtal som kommunen tecknar med privata utförare.

Varje nämnd ska i tillämpliga delar beakta styrande dokument som är relevanta vid upphandling av privata utförare, exempelvis:

- Umeå kommuns Inköps- och upphandlingspolicy (tillsammans med riktlinjer och regler)
- Övriga kommunövergripande styrdokument som är relevanta för att tydliggöra kommunens krav och förhållningssätt (Mål, policys, program, planer, riktlinjer med mera.)
- Av nämnden antagna mål, riktlinjer och verksamhetsplan

Med syftet att ta till vara de privata utförarnas erfarenheter och kunskap bör nämnd, där det är tillämpligt, även föra dialog med leverantörsnätverk eller motsvarande innan nämnden fastställer plan för styrning och uppföljning. Restriktivitet i kravställandet ska vara rådande.

Uppföljning och kontroll

Varje nämnd ansvarar för att uppföljning och kontroll av privata utförare görs på ett strukturerat och systematiskt sätt. Uppföljningen ska så långt det är möjligt vara likvärdig uppföljningen av verksamhet i egen regi.

Varje nämnd ska inom sin verksamhetsplan eller i en separat upprättad plan för styrning och uppföljning av privata utförare beskriva hur nämnden avser att följa upp och kontrollera hur privata utförare som nämnden anlitar följer ingångna avtal. Nämnden ska även beskriva hur nämnden planerar att genomföra kontroller med syfte att identifiera eventuella avvikelser och oegentligheter. Nämnden ska även följa upp hur stor andel av respektive verksamhet som nämnden ansvarar för som utförs av privata utförare samt om det skett väsentliga förändringar i utförandet under året.

Ansvarig nämnd ska ha en beredskap ifall privata utförare upphör med verksamheten.

Kommunstyrelsen ska årligen redovisa för kommunfullmäktige hur kommunens nämnder under föregående år styrt, tillgodosett krav på insyn och följt upp de privata utförare som respektive nämnd anlitat. Kommunstyrelsen har ansvar och mandat för att lämna anvisning till kommunens nämnder om hur nämnderna ska återrapportera till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska årligen i sammanställd form redovisa i vilken omfattning kommunens verksamheter utförts av privata utförare samt om det skett väsentliga förändringar under året, till exempel i årsredovisningen.

Ansvar för att ge allmänheten insyn

Varje nämnd ska inom sin verksamhetsplan eller i en separat upprättad plan för styrning och uppföljning av privata utförare beskriva hur nämnden tillförsäkrar sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över till privat utförare.

Nämnden ska därefter vid upphandling och avtalstecknande med privat utförare ställa krav som tydligt anger vilken information nämnden ska få ta del av samt när och hur nämnden kan få ta del av informationen. Syftet är att informationen ska göra det möjligt för nämnden att ge allmänheten insyn i hur uppdraget utförs. Informationen kan till exempel handla om:

- Verksamhetens kvalitet
- Avvikelser i verksamheten
- Verksamhetens arbete med ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet
- Privata utförares ekonomiska ställning
- Ägarförhållanden och företrädare

Utförare ska kunna lämna information när kommunen begär det. Nämnd kan inte ställa krav på överlämnande av information som innebär att privat utförare bryter mot lag eller annan författning.

Varje nämnd ska på lämpligt sätt vidarebefordra information från nämndens utförare till allmänheten.

Relaterade styrdokument

Beslutade av fullmäktige:

- Inköps- och upphandlingspolicy (revideras under 2025)
- Riktlinje för planeringsprocess (revideras under 2025)
- Planeringsdirektiv och budget

- Riktlinje för internkontroll (revideras under 2025/2026)

Beslutade av Kommunstyrelsen

- Regler för inköp och upphandling
- Anvisning nämndernas uppföljning

Beslutade av nämnd

- Nämndernas verksamhetsplaner
- Nämndernas egna planer för styrning och uppföljning av privata utförare
- Nämndernas internkontrollplaner

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2025-03-20 Dnr: ÄN-2025/00063-2

Kommunstyrelsen

Remiss - Revidering av riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare

Äldrenämnden yttrar sig över förslag till reviderad riktlinje för styrning och uppföljning av verksamhet som utförs av privata utförare.

Om kommunal verksamhet utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter. I Umeå kommun finns en av kommunfullmäktige antagen riktlinje som motsvarar lagens krav på ett program. Riktlinjen fastställdes i kommunfullmäktige 25 oktober 2021. En revidering av riktlinjen krävs, eftersom den nu gällande riktlinjen fastställdes under föregående mandatperiod. Även en förändring av lagen, vilken trädde i kraft 1 juli 2024, gör att vissa förändringar krävs.

Sammantaget ser nämnden positivt på föreslagna revideringar som görs för att stämma överens med nuvarande lagstiftning. Nämnden lämnar synpunkter på ett av tilläggen.

Tillägg i delen om uppföljning:
”Ansvarig nämnd ska göra en riskbedömning av konsekvenser ifall privata utförare upphör med verksamheten”.

Nämnden ser positivt på syftet med tillägget. Nämnden anser dock att det tydligare bör framgå i riktlinjen att ansvarig nämnd ska säkerställa att det finns en beredskap att hantera sådana situationer, och att tillägget i stället bör formuleras med fokus på det.

Pernilla Henriksson
Äldreomsorgsdirektör

Anna Bergström
Kvalitetschef

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab ÄN

Anna Bergström

anna.bergstrom@umea.se

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-12

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2024/01110

Riktlinjer för kraftverksamhet

Förslag till beslut
Kommunfullmäktige beslutar att:

- fastställa riktlinjer för kraftverksamhet
- ansvar för kraftverksamheten infogas kommunstyrelsens reglemente enligt förslag i tjänsteskrivelsen

Ärendebeskrivning
Umeå kommun äger 25,85 % av kraftproduktionen i Stornorrfors kraftstation genom s.k. andelskraft. Vattenfall är majoritetsägare och har huvudansvaret för driften av kraftstationen och den fysiska produktionen. Kommunen ansvarar för försäljning av hela den egna andelsproduktionen. Samtidigt inhandlas också den egna elförsörjningen. Kommunen är på så sätt både elproducent, elkonsument och elförsäljare.

Då kraftverksamheten har ett betydande värde för kommunen är verksamheten, och beslut om den, av en sådan principiell karaktär att riktlinjer ska beslutas av fullmäktige.

Tidigare riktlinje beslutades 2007 och översynen av dokumentet har resulterat i revidering av struktur och text för ökad läsbarhet. I enlighet med riktlinje för styrdokument har riktlinjen också reviderats så att aktiverande och organiserande styrning minskats.

Revidering av kommunstyrelsens reglemente
Det är kommunstyrelsen som har ansvar för kraftverksamheten. Nämndernas ansvar och mandat fördelas formellt i reglemente för styrelse och nämnder. I nuvarande reglemente saknas kommunstyrelsens ansvar för kraftverksamheten. Eftersom verksamheten har ett betydande värde för kommunen föreslås att följande text infogas i kommunstyrelsens reglemente

”ansvar för att organisera, bedriva, styra, kontrollera och följa upp kraftverksamheten.”

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/01110

Beslutsunderlag

Bilaga 1. Förslag riktlinjer för kraftverksamhet

Beredningsansvariga

Anna-Karin Nilsson, Olof Jansson, Sara Nordström

Beslutet ska skickas till

Anna-Karin Nilsson

Margaretha Alfredsson
Stadsdirektör

Lena Höök Gustafsson
Ekonomidirektör

UMEÅ KOMMUN

Riktlinje för kraftverksamhet

Beslutad av: Fullmäktige	**Diarienummer:** KS-2024/01110	**Datum, paragraf för beslut:** 2025-08-25, § XX]	**Dokumentet styr:** Kommunstyrelsen
Dokumenttyp: Riktlinje	**Giltighetstid:** Tills vidare	**Dokumentansvarig:** Kommunstyrelsen, ekonomi och styrning	**Uppföljning:** Senast 2030

Bakgrund

Umeå kommun äger 25,85 % av kraftproduktionen i Stornorrfors kraftstation genom s.k. andelskraft. Vattenfall är majoritetsägare och har huvudansvaret för driften av kraftstationen och den fysiska produktionen.

Andelskraft är den del av produktionen i Stornorrfors som Umeå kommun har rätt till enligt avtal med Vattenfall. Ett avtal som enligt vattenlagen är en form av gemensamt företagande grundad på äganderätten till fallrättigheter. Avtalet berättigar till andel i kraftproduktionen (andelskraft) och förpliktigar att bidra till kostnaderna för kraftanläggningens utförande och drift, allt i förhållande till sin andel av anläggningen. Kommunen ansvarar för försäljning av hela den egna andelsproduktionen. Samtidigt inhandlas också den egna elförsörjningen.

Då kraftverksamheten har ett betydande värde för kommunen är verksamheten, och beslut om den, av en sådan principiell karaktär att riktlinjer ska beslutas av fullmäktige.

Syfte

Syftet med riktlinjen är att:

- ange krav och principer för kraftverksamheten

Vilka styrs av riktlinjen

Kommunstyrelsen har ansvaret för kraftverksamheten och ska följa riktlinjen

Begrepp och definitioner

Med kraftverksamhet menas hela verksamhetsområdet där kommunen är elproducent, elkonsument och elförsäljare.

Med elhandelsverksamhet avses den del av kraftverksamheten som bedriver försäljning och inköp samt finansiell förvaltning för att hantera riskerna i elhandeln med hjälp av elderivat.

För övriga begrepp och definitioner se bilaga 1

Krav på kraftverksamheten

Med anledning av de stora ekonomiska värden och inkomsttillskott för kommunen som andelskraften innebär är driften och ekonomin för kraftstationen i Stornorrfors av särskild vikt. Kommunstyrelsen skall därför kontinuerligt föra dialog med Vattenfall i syfte att bevaka kommunens intressen samt vara delaktiga i arbetet för en effektiv produktion.

Kraftverksamheten ska förvaltas så att ett långsiktigt maximalt resultat uppnås.

Elhandelsverksamhet, risker och rapporter

Kommunens andelskraft representerar en genomsnittlig årsproduktion om ca 650 GWh. Kommunen ansvarar för försäljning av hela den egna andelsproduktionen. Kommunens kraftverksamhet har också som ett av sina syften att administrera och inhandla kommunens egen elförsörjning.

Kommunen säljer sin fysiska andelsproduktion till elspotpris som varierar kraftigt över dygnet, veckan och året. Intäkterna från produktionen varierar därmed beroende på vattentillgång och marknadspris. På samma sätt varierar även det dagliga inköpspriset för kommunens egen användning för den del som är osäkrad.

Hela produktionsvolymen (bruttovolymen) skall förvaltas i en Produktionsportfölj medan förvaltningen av kommunens elbehov utgör en egen portfölj benämnd Inköpsportfölj. Genom att separera portföljerna på detta sätt skapas möjligheter att, inom givna mandat, dra maximal fördel av den finansiella elmarknaden och optimera verksamheten.

All form av finansiell verksamhet innebär ett visst mått av risktagande och måste därför också accepteras i kommunal verksamhet. Riskerna i elhandeln skall hanteras bland annat genom en aktiv och effektiv förvaltning med hjälp av elderivat. Riskhanteringen skall hanteras i ett av kommunstyrelsen beslutat styrdokument. Utgångspunkten för riskregler, handläggning och kontroller är att få stabilitet i elhandelsverksamheten genom ett professionellt och genomtänkt agerande.

Ansvar och återrapportering

Enligt reglemente för styrelse och nämnder är det kommunstyrelsen som ansvarar för att organisera, bedriva, styra, kontrollera och följa upp kraftverksamheten.

Återrapportering till fullmäktige sker främst genom delårsbokslut och årsredovisning.

Relaterade styrdokument

- Regler för elhandel fastställda av kommunstyrelsen
- Reglemente för styrelse och nämnder beslutad av fullmäktige

Revideringshistorik

Datum	Diarienummer	

2025-08-25	KS-2024/01110	Riktlinje för kraftverksamhet
2007-08-27	KS000398/2007	Riktlinje för kraftverksamhet
2000-11-27 §152		Riktlinjer för förvaltning av Umeå kommuns elkraftproduktion

Bilaga 1: DEFINITIONER

- **Andelsproduktion** är den del av produktionen i Stornorrfors som Umeå kommun har rätt till p.g.a. sitt andelskraftsavtal med Vattenfall. Ett avtal som enligt vattenlagen är en form av gemensamt företagande grundad på äganderätten till fallrättigheter och som berättigar till andel i kraftproduktionen (andelskraft) och skyldig att bidra till kostnaderna för kraftanläggningens utförande och drift, allt i förhållande till sin andel i den vattenkraft som skall tillgodogöras vid anläggningen.
- **GWh**, gigawatt timme, är ett energimått. Kommunens andel av Stornorrfors produktion är för ett normalår ca 650 Gwh (= 650 000 MWh = 650 000 0000 kWh).
- **Spotpris** är pris för fysisk elkraft som dagligen sätts på Nord Pool för varje timma under kommande dygn.
- **Elderivat** är samlingsnamn för finansiella instrument som används vid riskhantering.
- **Produktionsportföljen** utgörs av samtliga elderivatavtal som Umeå Kommun ingått med aktörer på den finansiella elmarknaden i syfte att förvalta kommunens produktionsandelar.
- **Inköpsportföljen** utgörs av samtliga elderivatavtal som Umeå Kommun ingått med aktörer på den finansiella elmarknaden i syfte att förvalta inköp av kommunens elbehov.
- Med **finansiella risker** avses den osäkerhet om framtida ekonomiska utfall som konsekvens av dagens agerande. Risk kan således innebära såväl positivt som negativt utfall. Riskerna skall hanteras med elderivat vars användning skall regleras.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-12

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2024/01110

Revidering av regler för elhandel

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att:
- fastställa regler för elhandel

Ärendebeskrivning

Umeå kommun äger 25,85 % av kraftproduktionen i Stornorrfors kraftstation genom s.k. andelskraft. Vattenfall är majoritetsägare och har huvudansvaret för driften av kraftstationen och den fysiska produktionen. Fullmäktige har beslutat att kommunstyrelsens ansvarar för kraftverksamheten och har fastställt riktlinjer för området.

Kommunstyrelsen ansvarar själv för försäljning av hela den egna andelsproduktionen samt för hantering av kommunens egen elförbrukning. Umeå kommun är därigenom elproducent, elkonsument och elförsäljare. Dessa verksamheter ingår i den del av kraftverksamhet som benämns elhandel och regleras genom styrdokumentet regler för elhandel.

Elhandelns kontrollfunktioner utförs av Stadsledningskontoret, ekonomi och styrning och handelsfunktionen bedrivs idag av Umeå energi för att hålla funktionerna separata. Ansvarsfördelningen styrs av kommunstyrelsens delegationsordning samt av avtal med Umeå energi.

Regler för elhandel fastställdes senast 2013-12-03. Under 2024 beslutade kommunstyrelsen att dokumentet ska ses över. Översynen av dokumentet har främst resulterat i en revidering av struktur, rubriksättning, och språk. Mindre revideringar har gjorts som att nivåer för säkrade volymer för egenanvändning har justerats på grund av minskad förbrukning. Skrivningar kring ansvar för fisketurism har också tagits bort.

Beslutsunderlag

Bilaga 1. Förslag till regler för elhandel

Beredningsansvariga

Anna-Karin Nilsson, Olof Jansson, Sara Nordström

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/01110

Beslutet ska skickas till
Anna-Karin Nilsson

Margaretha Alfredsson
Stadsdirektör

Lena Höök Gustafsson
Ekonomdirektör

UMEÅ KOMMUN

Regler för elhandel

Beslutad av:
Kommunstyrelsen

Dokumenttyp:
Regler

Diarienummer:
KS-2024/01110

Giltighetstid:
Tills vidare

Datum, paragraf för beslut:
2024-08-12, § XX]

Dokumentansvarig:
Stadsledningskontoret, Ekonomi och styrning

Dokumentet styr:
Ekonomi och styrning

Uppföljning
Senast 2029

Innehåll

1. Bakgrund 3

1.1 Syfte 3

1.2 Vilka styrs av reglerna 3

1.3 Begrepp och definitioner 3

2. Om elhandelsverksamheten 4

3. Krav på elhandelsverksamheten ..... **Fel! Bokmärket är inte definierat.**

3.1 Regler för Produktionsportföljen 5

3.2 Regler för Inköpsportföljen 5

3.3 Hantering av risker 6

4. Kontroll, utvärdering och rapportering 8

5. Elhandelns ansvarsfördelning 9

6. Relaterade styrdokument 9

1. Bakgrund

Umeå kommun äger 25,85 % av kraftproduktionen i Stornorrfors kraftstation genom s.k. andelskraft. Vattenfall är majoritetsägare och har huvudansvaret för driften av kraftstationen och den fysiska produktionen. Fullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att ansvara för kraftverksamheten och har fastställt riktlinjer för verksamheten.

Kommunen ansvarar själv för försäljning av hela den egna andelsproduktionen i Stornorrfors samt för hantering av kommunens egen elförbrukning. Umeå kommun är därigenom elproducent, elkonsument och elförsäljare. Dessa verksamheter ingår i den del av kraftverksamhet som benämns elhandel.

1.1 Syfte

Syfte med dokumentet är att reglera området Elhandel

1.2 Vilka styrs av reglerna

Kommunstyrelsens förvaltning, stadsledningskontoret, Ekonomi och styrning

1.3 Begrepp och definitioner

Andelsproduktion är den del av produktionen i Stornorrfors som Umeå kommun har rätt till p.g.a. sitt andelskraftsavtal med Vattenfall. Ett avtal som enligt vattenlagen är en form av gemensamt företagande grundad på äganderätten till fallrättigheter och som berättigar till andel i kraftproduktionen (andelskraft) och skyldig att bidra till kostnaderna för kraftanläggningens utförande och drift, allt i förhållande till sin andel i den vattenkraft som skall tillgodogöras vid anläggningen.

GWh, gigawatt timme, är ett energimått. Kommunens andel av Stornorrfors produktion är för ett normalår ca 650 Gwh (= 650 000 MWh = 650 000 0000 kWh).

Spotpris är pris för fysisk elkraft som dagligen sätts på Nord Pool för varje timma under kommande dygn.

Elderivat är samlingsnamn för finansiella instrument som används vid riskhantering.

Produktionsoptimering innebär att inom vissa ramar genom vattendomar och avtal, tidsmässigt köra produktionen i Stornorrfors.

Produktionsportföljen utgörs av samtliga elderivatavtal som Umeå Kommun ingått med aktörer på den finansiella elmarknaden i syfte att förvalta kommunens produktionsandelar.

Inköpsportföljen utgörs av samtliga elderivatavtal som Umeå Kommun ingått med aktörer på den finansiella elmarknaden i syfte att förvalta inköp av kommunens elbehov.

Med **finansiella risker** avses den osäkerhet om framtida ekonomiska utfall som konsekvens av dagens agerande. Risk kan således innebära såväl positivt som negativt utfall. Riskerna skall hanteras med elderivat vars användning skall regleras.

2. Om elhandelsverksamheten

Kommunen ansvarar själv för försäljning av hela den egna andelsproduktionen i Stornorrfors samt för hantering av kommunens egen elförbrukning. Umeå kommun är elförsäljare i meningen att man har rätt att sälja el till sig själv men inte teckna leveransavtal med andra slutanvändare.

Den fysiska produktionsvolymen säljs till elspotpris som kan variera kraftigt över tiden. Intäkterna från produktionen kan därför också variera betydande beroende på marknadspris och vattentillgång. Samma prisvariationer gäller för kommunens elinköp varför årskostnaderna för detta också kan ge stora svängningar.

Inom elhandelsverksamheten bedrivs även finansiell förvaltning för att hantera de risker som är förbundna med elhandeln. Här är syftet att med hjälp av elderivat kunna göra affärsavslut till ett känt framtida elpris enligt nedan fastställda krav.

3. Krav på elhandelsverksamheten

Då hela kommunens budgeterade resultat ska vara tryggt och trovärdigt måste även elhandelns resultat, som är en del i Umeå kommuns totalbudget, kunna budgeteras med största möjliga säkerhet och sannolikhet.

Som konsekvens av denna målsättning är det viktigare med ett över åren jämt, stabilt och sannolikt resultat i portföljerna än väldigt varierande resultat, även om dessa i genomsnitt skulle kunna vara något bättre. Med anledning av osäkerhet om både produktion och elpriser eftersträvas en strategi för bästa möjliga vinstnivå men med utgångspunkt i första hand från krav om över åren jämn, stabil och sannolik nivå.

Elhandelsverksamheten ska bedrivas i portföljform i två separata portföljer, Produktionsportföljen och Inköpsportföljen.

För att uppnå en över åren jämn, stabil och sannolik försäljningsintäkt i Produktionsportföljen och inköpskostnad i Inköpsportföljen genomförs terminsaffärer kontinuerligt och strukturerat i vardera portföljen. Genom att över tiden fylla på

säkringsvolymer för varje kalenderår uppstår en prisutjämnande effekt. Ett för Produktionsportföljen så högt men stabilt pris som möjligt och ett för Inköpsportföljen så lågt men stabilt pris som möjligt.

Båda portföljerna omfattar prissäkringar för innevarande år plus 36 månader. Själva riktvärdesstrategierna reglerar dock enbart de tre hela kalenderåren, avläst vid årsskiftet.

Det ska föreligga goda skäl till att göra avsteg från riktvärdesnivåerna. Avsteg ska dokumenteras och rapporteras till Kommunstyrelsen.

3.1 Regler för Produktionsportföljen

Utgångspunkten för beslut om riktvärden för säkringsvolymer för varje kalenderår är en för Produktionsportföljen med rimlig säkerhet fastställd genomsnittlig årlig produktionsvolym. Med historiska volymer som bas antas i dagsläget Umeå kommuns andel i vattenkraftverket Stornorrfors motsvarar en förväntad årsproduktion om ca 650 GWh. Årsproduktionen varierar kraftigt och vid stora genomsnittsavvikelser från dagens produktionsvärde ska konsekvensändringar av strategins faktorer genomföras.

Baserad på ovanstående utgångspunkt ska vid varje årsskifte nedanstående riktvärden försäkringsvolymer gälla:

Period	**Säkrad produktionsvolym**
Närmast kommande verksamhetsår	300 GWh
År 2	200 GWh
År 3	100 GWh

3.2 Regler för Inköpsportföljen

Utgångspunkten för beslut om Inköpsportföljens riktvärden för säkringsvolymer för varje kalenderår är den över åren relativt fasta förbrukningen på ca 60 GWh. Om stora avvikelser från nuvarande genomsnittliga årsförbrukningen uppstår ska konsekvensändringar av strategins faktorer genomföras.

Baserad på ovanstående utgångspunkt ska vid varje årsskifte nedanstående riktvärden för säkringsvolymer gälla:

Period	Säkrad egenanvändning
Närmast kommande verksamhetsår	45 GWh
År 2	30 GWh
År 3	15 GWh

Produktionsoptimering

Som majoritetsägare och enligt överenskommelse ansvarar Vattenfall för den operativa driften i Stornorrfors. Kommunen har rätt att inom vissa ramar genom vattendomar och avtal, tidsmässigt köra produktionen i Stornorrfors. Med hjälp av denna rättighet, ett nära samagerande mellan produktionsoptimering och portföljförvaltning samt med hänsyn tagen till ovan beskrivna strategi och målsättning ska kommunens fysiska produktionsandel köras så att optimalt ekonomiskt resultat uppnås.

3.3 Hantering av risker

För att kunna bedriva en professionell och aktiv elhandelsverksamhet måste arbetet bedrivas efter genomtänkta strategier och under säkra och kontrollerade former. Gemensamma definitioner av risker för Produktionsportföljen och Inköpsportföljen samt hantering av dessa redovisas nedan.

Derivatlöptider

Löptiden för elderivat får inte överstiga innevarande år plus 36 månader räknat från affärsdagen.

Elprisrisk

Med elprisrisk avses osäkerheten i ekonomiskt utfall på grund av avvikelser mellan prognos och marknadspris under en tidsperiod.

För att säkra in målsatta utfall för respektive portfölj skall förvaltning ske genom köp och försäljning av elderivat tillgängliga på Nasdaq och/eller på OTC-marknaden.

Volymrisk

Volymrisken är osäkerheten i ekonomiskt utfall på grund av avvikelse mellan prognos och verkligt utfall på fysiskt flöde under en tidsperiod.

Uppföljning av volymrisken hanteras genom analyser och prognoser gjorda av egen eller extern kompetens. Risken för låga produktionsvolymer bör även tas hänsyn till vid budgetering av produktionsvolymer.

Valutarisk

Med valutarisk avses osäkerhet om hur värdet på produktions- och inköpsvolymer i annan valuta än SEK förändras på grund av förändringar i valutakurs.

Umeå kommun skall efter varje avslutad affärsdag inte ha andra positioner än i SEK. Handel med elderivat skall göras i svensk valuta (SEK) eller i den valuta som utgör Nord Pools standardvaluta och då prissäkras till SEK. Denna valutasäkring kan ske genom handel med valutaterminer eller samtidigt köp och försäljning av likvärdiga elterminer i olika valutor.

Prisområdesrisk

Fastställda geografiska områden kan ha olika spotpriser för el i det nordiska systemet, kallas prisområden. Benämningen på Nord Pools spotpris för el gällande gemensamt för samtliga prisområden kallas systempris. Om prissäkring sker med referens: systempris eller annat områdespris än det till vilket den fysiska leveransen sker uppstår det en prisrisk.

Normalt sker att handel med terminer i rätt prisområde SUNsek (Sundsvall). Om handel av någon anledning (till exempel bristande likviditet) sker i SYSsek (systempris) ska kompletterande handel ske inom en vecka. För att reglera skillnaden mellan prisområde och systempris ska, EPADs (Electricity Price Area Differentials) så kallade områdesswapar användas.

Motpartsrisk

Med motpartsrisk avses osäkerheten i om motpart på den finansiella elmarknaden kan fullgöra sina åtaganden. Kommunens motparter i handeln med elderivat skall i första hand utgöras av värdepappersbolag under Finansinspektionen i Sveriges tillsyn vilket betyder att motpartsrisken i hög grad är begränsad.

Om handel skall ske med annan motpart än de ovan nämnda skall dessa vara upptagna på en av ekonomiavdelningen upprättad ”motpartslista” med motparter som godkänts efter kritiska analyser och granskningar.

Övriga risker

Med likviditetsrisk avses den osäkerhet i ekonomiskt utfall som uppstår på grund av svårigheter att förändra positioner i den finansiella portföljen i önskvärd riktning och inom rimlig tid med anledning av begränsningar i utbud och efterfrågan av finansiella instrument på elmarknaden. Likviditetsrisken minskas genom att enbart använda likvida instrument.

Profilrisk innebär den osäkerhet i ekonomiskt utfall som uppstår på grund av att storleken av den fysiska handeln inte överensstämmer med prissäkrad volym. Profilrisken hanteras här, liksom vid volymrisk, genom goda analyser och prognoser gjorda av egen eller extern kompetens.

Administrativ risk är den osäkerhet om eventuell ekonomisk skada som kan uppstå på grund av brister i ansvarsfördelning, kompetens, rapporteringsrutiner samt riskmätnings- och rapporteringsmodeller. Administrativa risker minskas genom att ha en bra intern styrning och kontroll med dokumenterade rutiner, bra systemstöd samt god rapportstruktur.

Tillåtna instrument

- Tillåtna finansiella instrument (elderivat) för hantering av elprisrisk är:
- Elterminer för vecko-, månads-, kvartals- och årsprodukter
- Områdesswap, EPAD (Electricity Price Area Differentials)
- Valutaterminer
- Strukturerade produkter av ovanstående
- Elcertifikat
- Ursprungsgarantier

4. Kontroll, utvärdering och rapportering

Kommunens elhandel ska utmärkas av rutiner som säkerställer god kontroll, uppföljning, utvärdering och rapportering. Det är därför av stor vikt att det finns en ändamålsenlig organisation, klara rutiner och ett fungerande kontrollsystem i form rapportkrav om risker mm.

Kontroll, registrering och redovisning

Kontrollfunktionen skall vara oberoende av handelsfunktionen.

En viktig uppgift är att bemästra de "administrativa riskerna". D v s att ha fullständig kontroll över affärer och de handlingar som detta genererar. Utan en fungerande administration uppstår risker för felaktiga positionstagningar, handlingar med mer. För att förebygga dessa potentiella risker ska samtliga moment avseende elhandelsprocessen vara fastställda och dokumenterade.

5. Elhandelns ansvarsfördelning

På uppdrag av kommunfullmäktige ska Kommunstyrelsen organisera, styra, bedriva, kontrollera och följa upp kommunens elhandelsverksamhet. Ekonomi och styrning har det övergripande ansvaret för elhandelsverksamheten, inklusive dialog med vattenfall.

Ansvarsområdena inom elhandelsverksamheten består av övergripande ansvar, operativ handel samt redovisning och intern kontroll.

Finanschef har det övergripande ansvaret för elhandelsverksamheten, dess regelverk, utveckling och att den bedrivs i enlighet med beslutade regler samt att nödvändig rapportering sker. Finanschefen ansvarar vidare för att tillräcklig kompetens och systemstöd finns samt för utformning och dokumentation av rutiner för operativa affärer, bokföring samt övrig administration.

Elhandlare ansvarar för den operativa finansförvaltningen av kommunens andelskraft och kommunens egna elbehov i enlighet med antagna strategier, mandat och delegationer. Portföljförvaltare ska även vara delaktig i utvecklig av elhandelsverksamheten, inhämtande av kunskap och omvärldsbevakning. I portföljförvaltarens uppgifter ingår också att ansvara för produktionsprognos för andelskraften samt produktionsoptimering enligt upprättade rutinbeskrivningar.

Portföljförvaltare / Controller ska ha administrativ kontroll över de affärer som görs och dess efterarbete samt även bevaka riskpositioner och budgetutfall. Detta ska ske utifrån noggrant utarbetade, beslutade och dokumenterade rutiner och regler.

Nödvändiga delegationer regleras i Kommunstyrelsens delegationsordning och distribueras till aktuella parter som efterfrågar dessa. Ansvarsfördelning styrs också av arbetsbeskrivningar samt avtal med Umeå energi.

6. Relaterade styrdokument

Aktualitets- och relevansprövning av detta dokument sker i enlighet med Riktlinje för styrande dokument.

- Riktlinjer för kraftverksamhet – Fastställt av fullmäktige
- Reglemente för nämnder och styrelse – Fastställt av fullmäktige
- Delegationsordning – Fastställd av Kommunstyrelsen

Aktualitets- och relevansprövning av detta dokument sker i enlighet med *Riktlinje för styrande dokument.*

Revideringshistorik

Datum	Diarienummer	Benämning
2025-08-12 §	KS-2024/01110	Regler för elhandel
2013-12-03 § 138	KS-2013/01123	Regler för Umeå kommuns elhandel
2000-12-05 § 179		Regler för Umeå kommuns elhandel

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-06-16

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00013

Årsärende 2025: Finans- och kraftrapport april 2025

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar
Att godkänna Finans- och kraftrapport april 2025

Ärendebeskrivning

Med anledning av de regler och delegationer som kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutat om avseende finans- och kraftverksamhet rapporteras månadsvis positioner och genomförda affärer för att kommunstyrelsen ska vara uppdaterad om dessa verksamhetens positioner samt att beslutade regler och ramar följs.

Beslutsunderlag

Finans- och kraftrapport april 2025

Beredningsansvariga

Anna-Karin Nilsson
Anna Westerlund

Beslutet ska skickas till
Olof Jansson

Förnamn, Efternamn	Anna Westerlund
Befattning	controller

FINANS- & KRAFTRAPPORT

APRIL 2025

Handläggare, Finans: Anna Westerlund
Handläggare, Kraft: Anna-Karin Nilsson
Ansvarig: Olof Jansson

Internbankens finansiella positioner

mnkr

Upplåning	apr-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Internbankens skuldportfölj	10 021,7	-148,4	-385,8
Totalt	**10 021,7**	**-148,4**	**-385,8**

Utlåning	apr-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Umeå kommun	1 835,1	-103,2	-38,9
UKF	8 107,1	-39,9	-341,4
Folkets Hus	79,6	-5,3	-5,5
Totalt	**10 021,7**	**-148,4**	**-385,8**

Umeå kommuns nettoupplåning

mnkr

	apr-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Internbanken	1 835,1	-103,2	-38,9
4H - Röbäck	0,0	0	0
Nettoskuld	**1 835,1**	**-103,2**	**-38,9**

UKFs upplåning

mnkr

UKF-koncernen	I-banken	Externt	Totalt	Förändr. fg mån
Bostaden	4 081,8		4 081,8	2,2
Umeå Energi	1 286,9	380,3	1 667,2	40,1
VAKIN	1 660,2		1 660,2	-49,9
INAB	704,5		704,5	-5,0
Umeå Hamn	696,4		696,4	0,4
UKF	-170,2	360,0	189,8	2,1
Övriga	-152,6		-152,6	-29,7
UKF-koncernen	**8 107,1**	**740,3**	**8 847,3**	**-39,9**

Umeå kommuns räntenetto

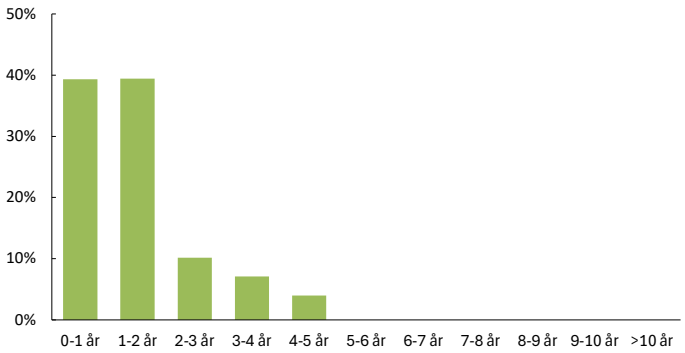
mnkr

	apr-25
Internbankens nettointäkt	13,8
Umeå kommuns räntekostnad	-13,4
Umeå kommuns räntenetto	**0,4**

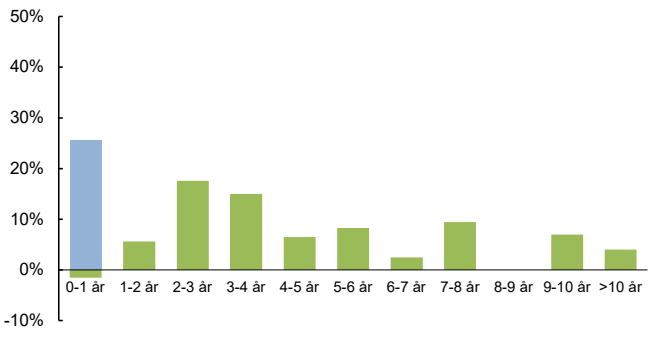
Internbankens skuldportfölj

Total skuld (mnkr)	**10 021,7**
varav bundet	*7 455,0*
varav rörlig ränta	*2 566,7*

Kapitalförfall



Ränteförfall



Skuldportföljens upplåningsränta per 2025-04-30 2,07%

*exkl. 0.45% internbanksmarginal

FINANS- & KRAFTRAPPORT

APRIL 2025

Skuldportföljens finansiella nyckeltal - avstämning mot finansiella regler

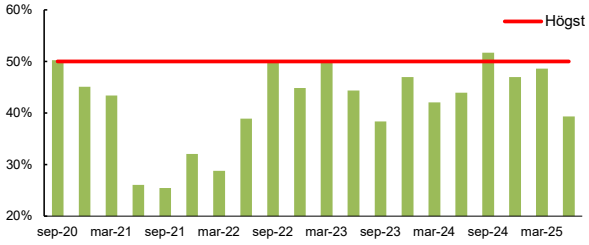
FINANSIERINGSRISK **RÄNTERISK** **FINANSIELL MOTPARTSRISK**

Finansieringsrisk

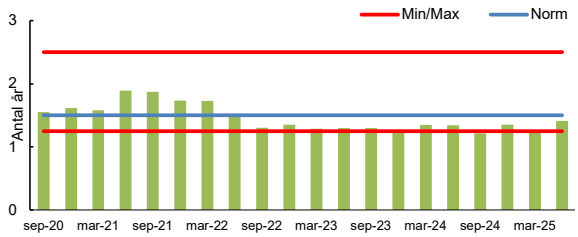
Finansiella regler	apr-25	Inom reglerna
A. Högst 50% får förfalla inom 1 år	39,3%	JA
B. Snittkapitalbindning 1,25-2,5 år, norm 1,5 år	1,41	JA
C. Likviditetsreserv minst 400 mnkr	935	JA
Genomsnittlig kreditmarginal	0,22%	

Kommentar
A.
B.
C.

A. Andel kapitalförfall inom 1 år



B. Kapitalbindningtid

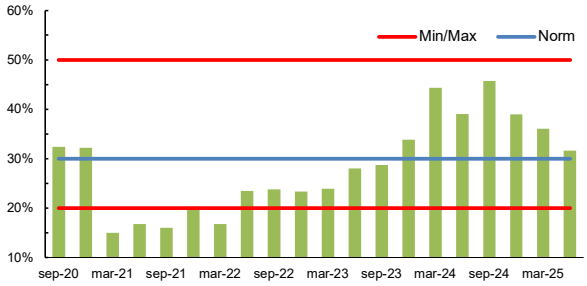


Ränterisk

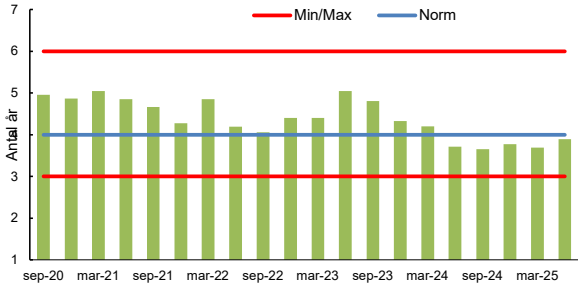
Finansiella regler	apr-25	Inom reglerna
A. Ränteförfall inom 0-1 år lägst 20% och högst 50%, norm 30%	32%	JA
B. Snitträntebindning 3 - 6 år, norm 4 år	3,89	JA
C. Lån eller derivat > 10 år ska motiveras	10,0	NEJ
D. Icke tillåtna derivat	Nej	JA
E. Ställda optioner nya derivat	Nej	JA
F. Derivatvolym < kreditvolym	Ja	JA

Kommentar
A.
B.
C. Utnyttjar lägre långräntor med räntesäkring 2Y10Y
D.
E.
F.

A. Andel ränteförfall inom 1 år



B. Räntebindningstid



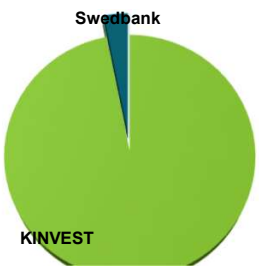
Motpartsrisk

Finansiella regler
Vid affärsuppgörelser som avser lån, derivat och extern placering av likvida medel ska motpartens långa kreditvärdighet hos kreditvärderingsinstituten Moody's vara lägst A2 eller hos S&P lägst A–.

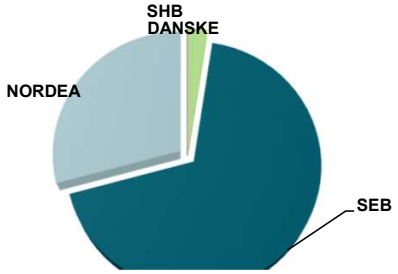
Kommentar

Kreditgivare	S&P rating	mnkr	Andel
KINVEST	AAA	10 356,5	103%
Swedbank	A+	-334,8	-3%
Totalt		**10 021,7**	**100%**

Derivatgivare*	S&P rating	mrdkr	Andel
SHB	AA-	0,0	0%
DANSKE	A+	200,0	2%
SEB	AA-	5 610,0	68%
NORDEA	AA-	2 395,0	29%
Totalt		**8 205,0**	**100%**



* inkl fwd startade



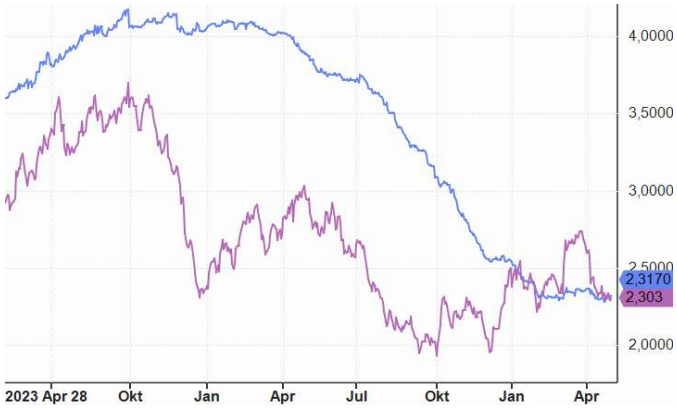
UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

APRIL 2025

Marknadsräntor och kommentar

3M Stibor och 5års Swap



Tullar och osäkerhet bromsar världen. Donald Trumps första månader i Vita huset visade sig bli ännu mer dramatiska än väntat. Många turer har skapat en sällan skådad osäkerhet där marknader, företag och hushåll kastas mellan hopp och förtvivlan.
Med en kärninflation som ligger kvar på lite för höga nivåer tror marknaden att Riksbanken lämnar styrräntan oförändrad i den penningpolitiska uppdateringen som presenteras den 8 maj, trots svagare tillväxtutsikter till följd av handelskonflikten. Direktionen kommer troligen understryka att osäkerheten har ökat och att räntepolitiken kan behöva justeras.

Donationsmedel

mnkr

	apr-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte*
Marknadsvärde	17,7	-0,4	0,2

* inkl. utdelning

Borgen

mnkr

	2024-12-31*	Förändr. årsskifte
Kommunägda företag	1 166,6	-24,6
Extern borgen	100,2	-2,5
Totalt	**1 266,8**	**-27,1**

* uppdateras årsvis

Pensionsstiftelser

mnkr

	Marknadsvärde		Avkastning mån		Avkastning 2025		Avk. sedan start *	
	Kommun	UKF**	Portfölj	Index	Portfölj	Index	Portfölj	Index
TOTALVÄRDE	182,0	154,3	-1,4%	-0,7%	-4,5%	-3,6%	6,3%	6,2%
VÄRDE fg mån	184,6	165,9						

* Start 2012-10-31. Avkastning anges på årsbasis
** Avyttrat 8,9 mnkr 0425 för utbetalning av gottgörelse

UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

April 2025

Marknadskommentar - krafthandel

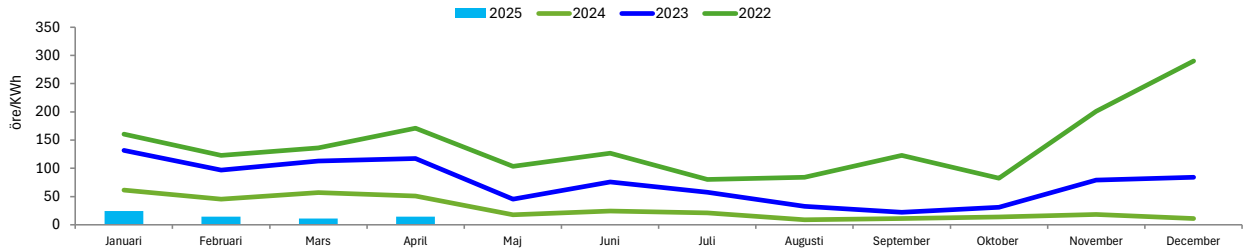
Högre temperaturer än normalt satte fart på snösmältningen i mitten av månaden. På Nordennivå försämrades samtidigt den hydrologiska balansen, vilket bidrog till att spotpriserna – om än låga – blev något högre än väntat. Den allmänna bilden är fortsatt mycket låga priser i norr under en god tid framöver, med ett stort produktionsöverskott.

Krafthandelns produktion och resultat

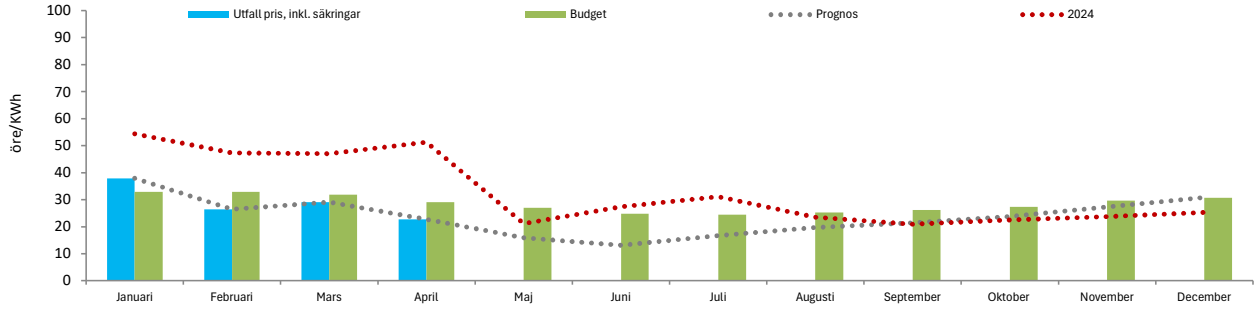
mnkr

	April 2025	Budget	Avvikelse	Ack utfall	Ack budget	Ack avvikelse	Årsprognos	Årsbudget	Avvikelse
Totalt resultat	**8,8**	**6,4**	**2,4**	**36,3**	**36,5**	**-0,2**	**90**	**117**	**-27**

Marknadens spotpris, historiskt månadsmedel

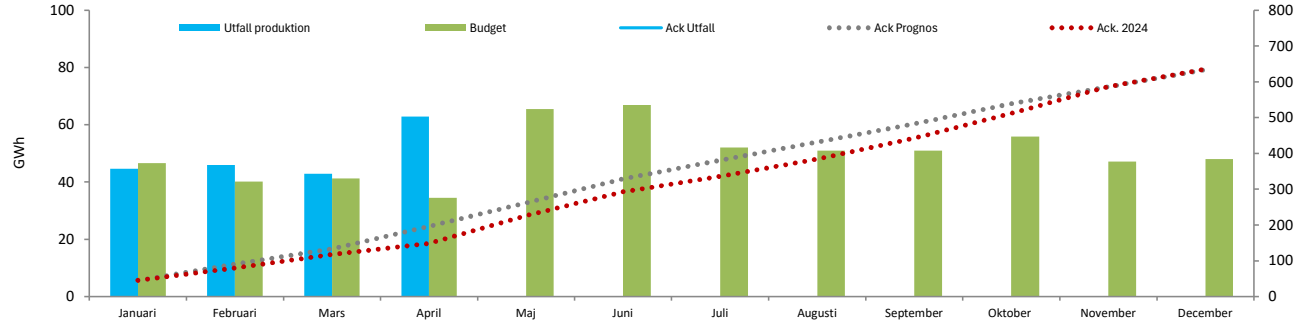


Produktionspris inkl. säkringar



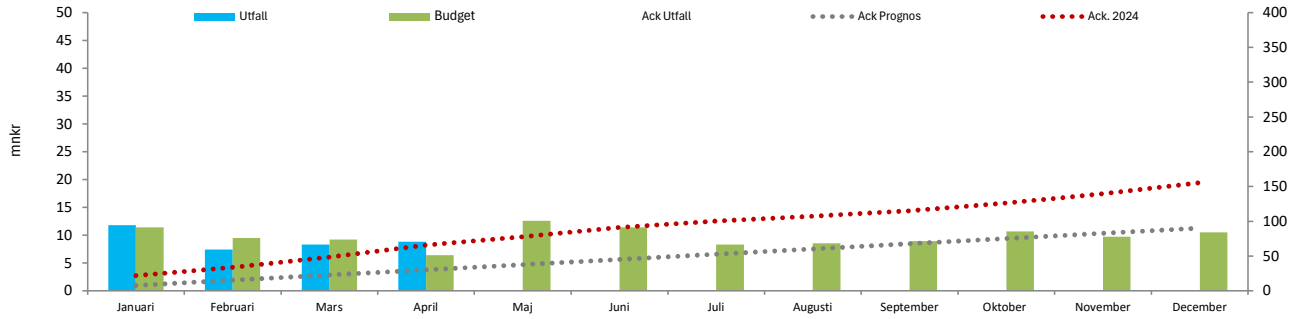
Produktion, Kommunens andel - 25,85% av Stornorrfors

GWh



Resultat - Kraftverksamhet

mnkr



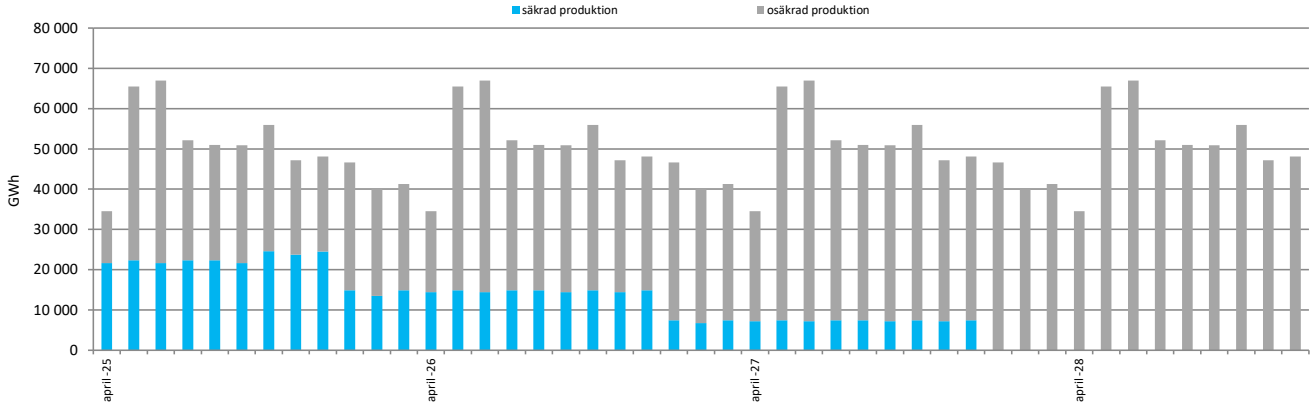
UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

April 2025

Prissäkrade produktionsvolymer

En målsättning med kommunens försäljning av sin andelskraft är att få en över åren jämn, stabil och sannolik försäljningsintäkt. Strategin för att uppnå detta är en indexliknande hantering där terminsaffärer genomförs kontinuerligt och strukturerat. Genom att över tiden fylla på säkringsvolymer för varje kalenderår uppstår en prisutjämnande effekt. Nedan redovisas prognostiserade produktionsvolymer samt hur stor del av dessa som är prissäkrade.

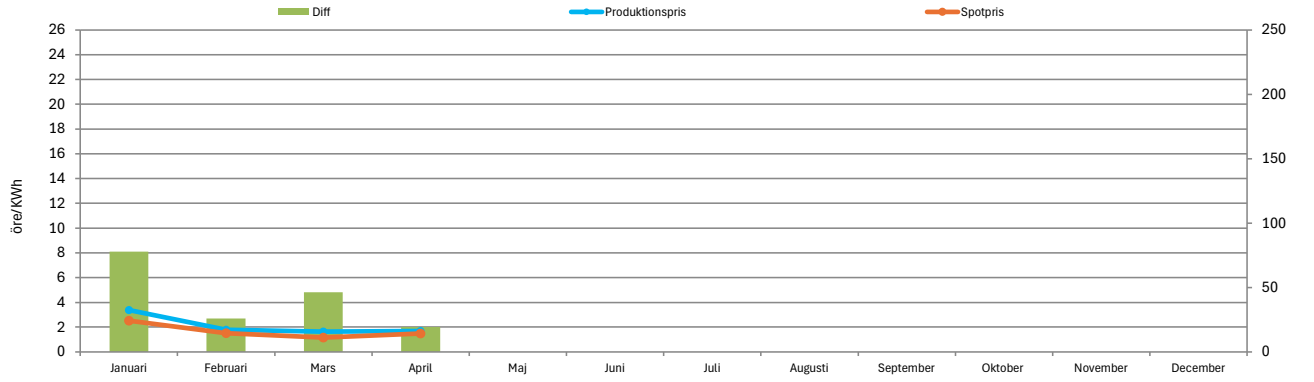


Optimering

öre/KWh

Umeå kommun är delägare i Stornorrfors kraftverk till 25,85% och därmed berättigad till samma andel av den kraft som produceras. Kommunen har enligt avtal rätt att fiktivt, inom avtalat intervall, "köra" sin produktionsandel som om det vore en egen kraftstation. Målsättningen med kommunens "körning" är därför att optimera produktionen och resultatet genom att planera sitt kraftuttag.

Kurvorna visar de olika priserna medan höjden på staplarna beskriver skillnaden mellan det pris som optimeringen åstadkommit och det verkliga genomsnittliga spotpriset.



Ekonomifunktionen

Lena Höök Gustafsson
Ekonomidirektör

Olof Jansson
Finanschef

BESLUT GENOMFÖRDA ENLIGT DELEGATION FRÅN KOMMUNSTYRELSEN

April 2025

NYA FINANSIELLA AFFÄRER

Löpnr	*Motpart*	*Belopp*	*Nom.ränta*	*Affärsdatum*	*Likvdatum*	*Sffdatum*
12913496/42164560	SEB	200 000 000	2,40%	2025-04-04	2025-04-08	2030-04-08
2608226/4899797	Nordea	150 000 000	2,68%	2025-04-04	2025-04-08	2035-04-09

NYA ELHANDELSAFFÄRER

*Eltermin**	*Portfölj***	*Effektenheter (MW)****	*MWh*	*Pris/MWh*	*Startdatum*	*Sffdatum*

ÖVRIGA SIGNERADE HANDLINGAR

* Med uttrycket "eltermin" avses ett kontrakt om att köpa/sälja en bestämd mängd kraft till ett fastställt pris under en viss tidsperiod (prissäkring). I Umeå kommuns fall utförs elterminer endast med finansiell avräkning mot spotpriset, dvs. ingen fysisk leverans ingår i elterminsavtalet. Terminernas löptid fås genom att enbart läsa de sista tecknen i produktens namn. T.ex. är **SUNYR-24** en produkt som sträcker sig över hela året 2024, **SUNQ4-24** sträcker sig över kvartal fyra år 2024.
** Umeå kommun har två elhandelsportföljer; en produktions- och en egenanvändningsportfölj (inköpsportfölj). Inköp/försäljning av elterminer i dessa portföljer görs för att diversifiera prisriskerna.
*** Effektenheter är energin man köpt/sålt per tidsenhet.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-06-13

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00013

Årsärende 2025: Finans- och kraftrapport

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar
Att godkänna Finans- och kraftrapport maj 2025

Ärendebeskrivning

Med anledning av de regler och delegationer som kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutat om avseende finans- och kraftverksamhet rapporteras månadsvis positioner och genomförda affärer för att kommunstyrelsen ska vara uppdaterad om dessa verksamhetens positioner samt att beslutade regler och ramar följs.

Beslutsunderlag

Finans- och kraftrapport maj 2025

Beredningsansvariga

Anna-Karin Nilsson
Anna Westerlund

Beslutet ska skickas till
Olof Jansson

Förnamn, Efternamn	Anna-Karin Nilsson
Befattning	Portföljförvaltare

FINANS- & KRAFTRAPPORT

MAJ 2025

Handläggare, Finans: Anna Westerlund
Handläggare, Kraft: Anna-Karin Nilsson
Ansvarig: Olof Jansson

Internbankens finansiella positioner

mnkr

Upplåning	maj-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Internbankens skuldportfölj	10 094,4	72,7	-313,1
Totalt	**10 094,4**	**72,7**	**-313,1**

Utlåning	maj-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Umeå kommun	1 755,7	-79,3	-118,2
UKF	8 258,7	151,7	-189,8
Folkets Hus	80,0	0,4	-5,1
Totalt	**10 094,4**	**72,7**	**-313,1**

Umeå kommuns nettoupplåning

mnkr

	maj-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Internbanken	1 755,7	-79,3	-118,2
4H - Röbäck	0,0	0	0
Nettoskuld	**1 755,8**	**-79,3**	**-118,2**

UKFs upplåning

mnkr

UKF-koncernen	I-banken	Externt	Totalt	Förändr. fg mån
Bostaden	4 088,6		4 088,6	6,8
Umeå Energi	1 317,8	380,3	1 698,1	30,9
VAKIN	1 698,5		1 698,5	38,3
INAB	675,9		675,9	-28,6
Umeå Hamn	675,7		675,7	-20,7
UKF	-128,6	360,0	231,4	41,7
Övriga	-69,3		-69,3	83,3
UKF-koncernen	**8 258,7**	**740,3**	**8 999,0**	**151,7**

Umeå kommuns räntenetto

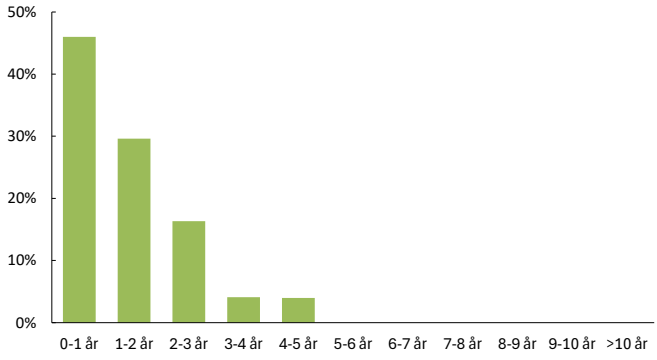
mnkr

	maj-25
Internbankens nettointäkt	25,7
Umeå kommuns räntekostnad	-16,7
Umeå kommuns räntenetto	**9,0**

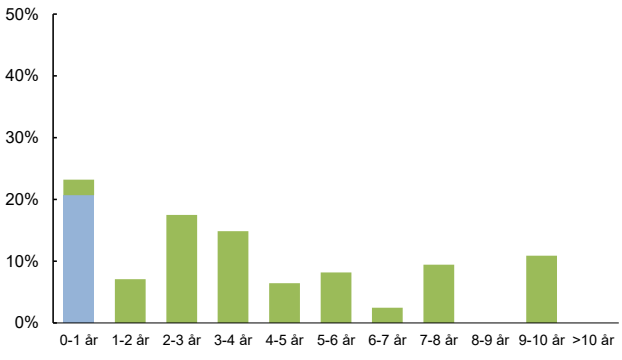
Internbankens skuldportfölj

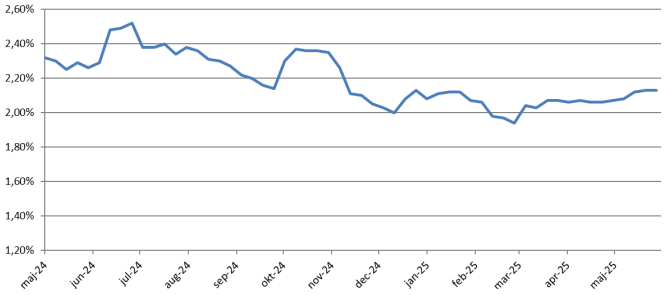
Total skuld (mnkr)	**10 094,4**
varav bundet	*8 005,0*
varav rörlig ränta	*2 089,4*

Kapitalförfall



Ränteförfall





Skuldportföljens upplåningsränta per 2025-05-31 2,13%

*exkl. 0.45% internbanksmarginal

FINANS- & KRAFTRAPPORT

MAJ 2025

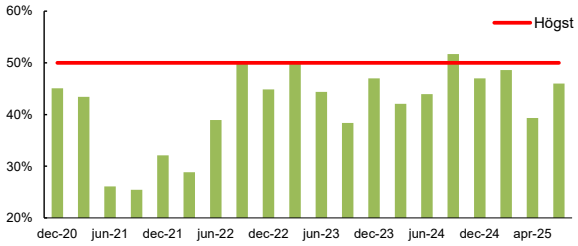
Skuldportföljens finansiella nyckeltal - avstämning mot finansiella regler

FINANSIERINGSRISK **RÄNTERISK** **FINANSIELL MOTPARTSRISK**

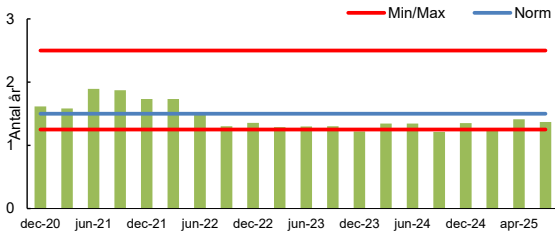
Finansieringsrisk

Finansiella regler	maj-25	Inom reglerna	Kommentar
A. Högst 50% får förfalla inom 1 år	46,0%	JA	A.
B. Snittkapitalbindning 1,25-2,5 år, norm 1,5 år	1,37	JA	B.
C. Likviditetsreserv minst 400 mnkr	862	JA	C.
Genomsnittlig kreditmarginal	0,24%		

A. Andel kapitalförfall inom 1 år



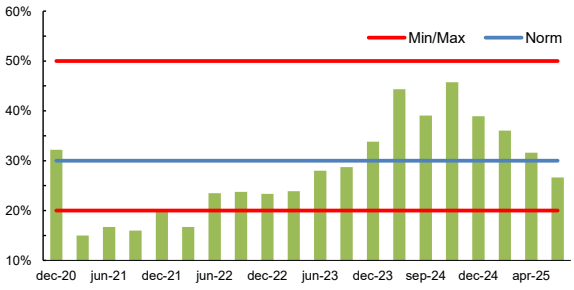
B. Kapitalbindningtid



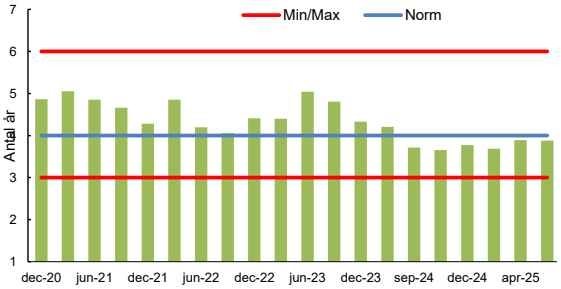
Ränterisk

Finansiella regler	maj-25	Inom reglerna	Kommentar
A. Ränteförfall inom 0-1 år lägst 20% och högst 50%, norm 30%	27%	JA	A.
B. Snitträntebindning 3 - 6 år, norm 4 år	3,88	JA	B.
C. Lån eller derivat > 10 år ska motiveras	9,8	JA	C. Utnyttjar lägre långräntor med räntesäkring 2Y10Y
D. Icke tillåtna derivat	Nej	JA	D.
E. Ställda optioner nya derivat	Nej	JA	E.
F. Derivatvolym < kreditvolym	Ja	JA	F.

A. Andel ränteförfall inom 1 år



B. Räntebindningstid



Motpartsrisk

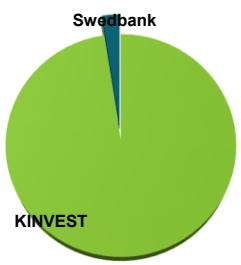
Finansiella regler

Vid affärsuppgörelser som avser lån, derivat och extern placering av likvida medel ska motpartens långa kreditvärdighet hos kreditvärderingsinstituten Moody's vara lägst A2 eller hos S&P lägst A–.

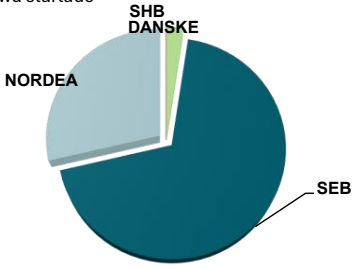
Kommentar

Kreditgivare	S&P rating	mnkr	Andel
KINVEST	AAA	10 356,5	103%
Swedbank	A+	-262,1	-3%
Totalt		**10 094,4**	**100%**

Derivatgivare*	S&P rating	mrdkr	Andel
SHB	AA-	0,0	0%
DANSKE	A+	200,0	2%
SEB	AA-	5 760,0	69%
NORDEA	AA-	2 395,0	29%
Totalt		**8 355,0**	**100%**



* inkl fwd startade

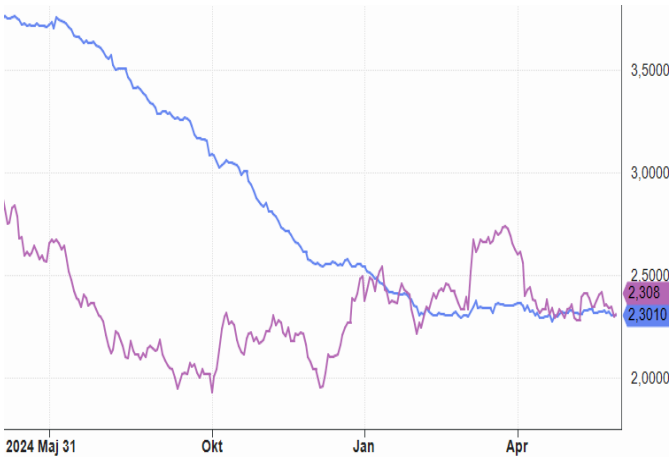


FINANS- & KRAFTRAPPORT

MAJ 2025

Marknadsräntor och kommentar

3M Stibor och 5års Swap



Trots ett snabbt fallande konsumentförtroende har de senaste månaderna visat tecken på stigande konsumtion i Sverige, även om utvecklingen gått trögare än väntat.
Den stora osäkerhet som råder sätter negativa avtryck i prognoser kring tillväxt och vinster och skapar volatilitet på finansmarknaderna. Möjliga tullättnader, lägre styrräntor och stimulanser utanför USA skapar hopp kring utvecklingen på sikt.

Donationsmedel

mnkr

	maj-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte*
Marknadsvärde	18,2	0,5	0,7

* inkl. utdelning

Borgen

mnkr

	2024-12-31*	Förändr. årsskifte
Kommunägda företag	1 166,6	-24,6
Extern borgen	100,2	-2,5
Totalt	**1 266,8**	**-27,1**

* uppdateras årsvis

Pensionsstiftelser

mnkr

	Marknadsvärde		Avkastning mån		Avkastning 2025		Avk. sedan start *	
	Kommun	UKF**	Portfölj	Index	Portfölj	Index	Portfölj	Index
TOTALVÄRDE	187,2	158,7	2,8%	2,4%	-1,8%	-1,3%	6,5%	6,3%
VÄRDE fg mån	182,0	154,3						

* Start 2012-10-31. Avkastning anges på årsbasis
** Avyttrat 8,9 mnkr 0425 för utbetalning av gottgörelse

UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

Maj 2025

Marknadskommentar - krafthandel

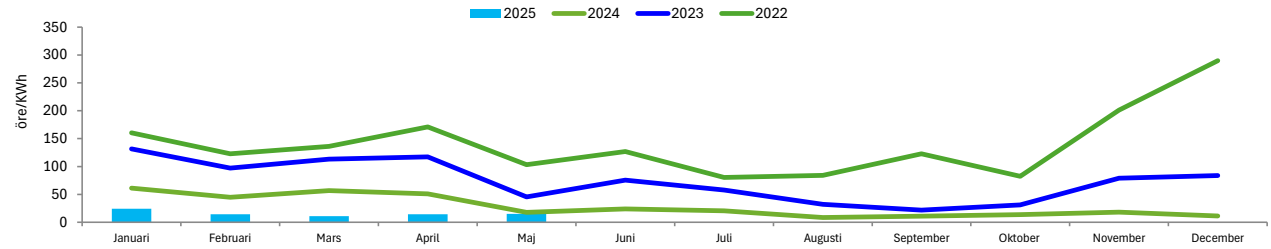
Trots en kallare majmånad än normalt, fortsätter den allmänna bilden med mycket låga spotpriser i norr. Sannolikt kommer prisbilden att vara låg ytterligare en tid.

Krafthandelns produktion och resultat

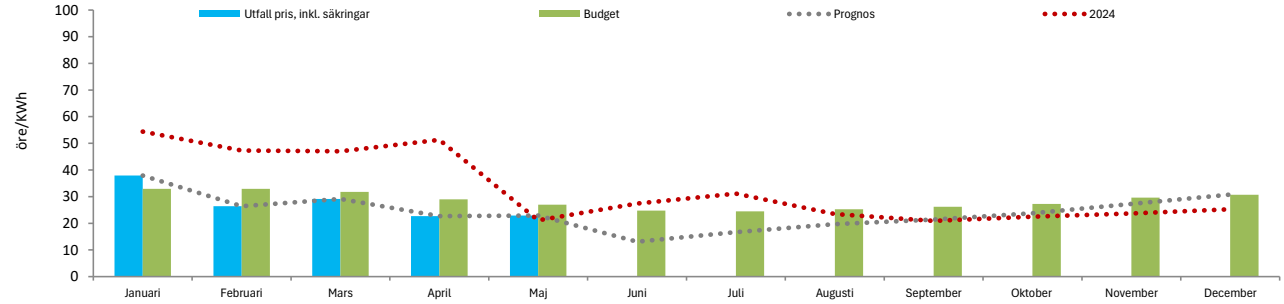
mnkr

	Maj 2025	Budget	Avvikelse	Ack utfall	Ack budget	Ack avvikelse	Årsprognos	Årsbudget	Avvikelse
Totalt resultat	**11,5**	**12,6**	**-1,1**	**47,8**	**49,1**	**-1,3**	**90**	**117**	**-27**

Marknadens spotpris, historiskt månadsmedel

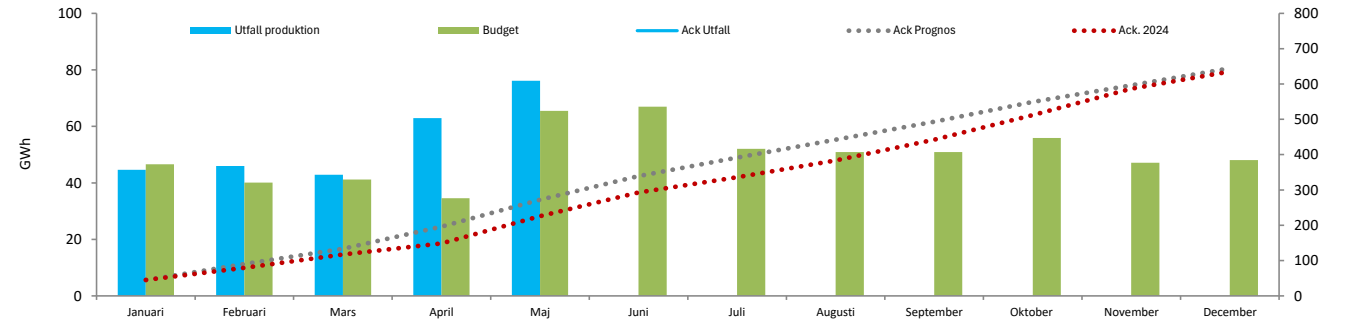


Produktionspris inkl. säkringar



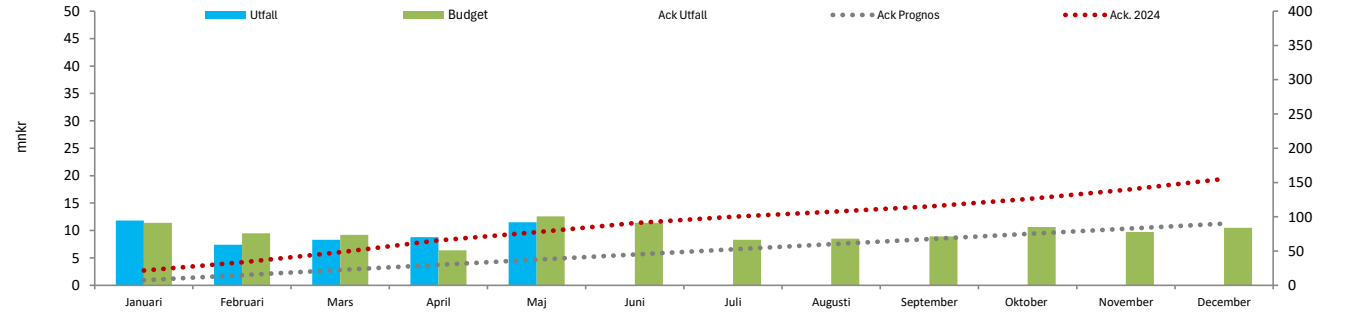
Produktion, Kommunens andel - 25,85% av Stornorrfors

GWh



Resultat - Kraftverksamhet

mnkr



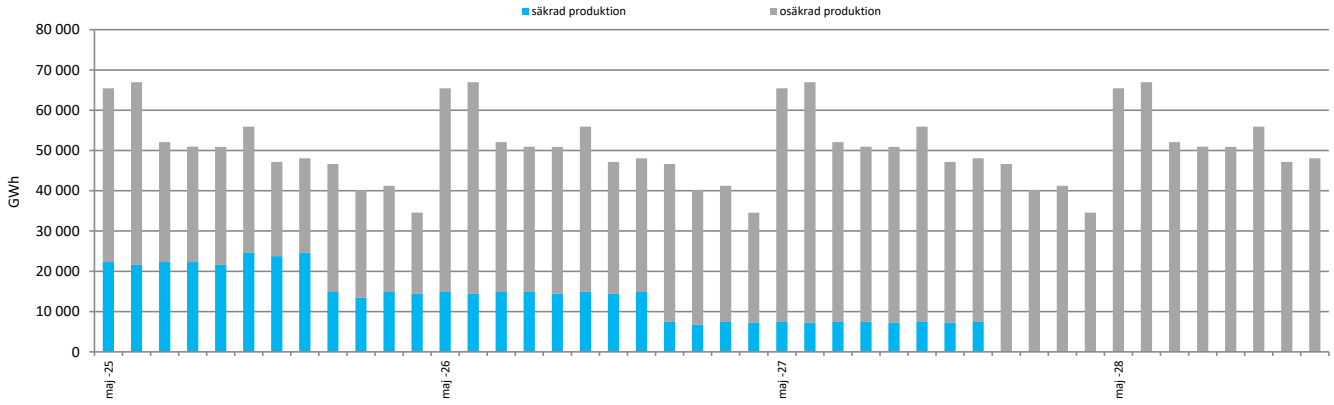
UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

Maj 2025

Prissäkrade produktionsvolymer

En målsättning med kommunens försäljning av sin andelskraft är att få en över åren jämn, stabil och sannolik försäljningsintäkt. Strategin för att uppnå detta är en indexliknande hantering där terminsaffärer genomförs kontinuerligt och strukturerat. Genom att över tiden fylla på säkringsvolymer för varje kalenderår uppstår en prisutjämnande effekt. Nedan redovisas prognostiserade produktionsvolymer samt hur stor del av dessa som är prissäkrade.

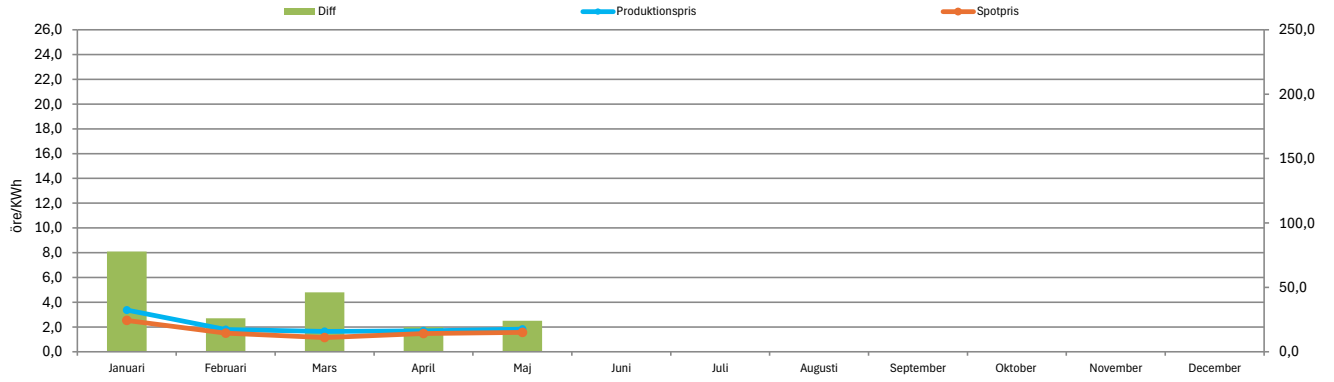


Optimering

öre/KWh

Umeå kommun är delägare i Stornorrfors kraftverk till 25,85% och därmed berättigad till samma andel av den kraft som produceras. Kommunen har enligt avtal rätt att fiktivt, inom avtalat intervall, "köra" sin produktionsandel som om det vore en egen kraftstation. Målsättningen med kommunens "körning" är därför att optimera produktionen och resultatet genom att planera sitt kraftuttag.

Kurvorna visar de olika priserna medan höjden på staplarna beskriver skillnaden mellan det pris som optimeringen åstadkommit och det verkliga genomsnittliga spotpriset.



Ekonomifunktionen

Lena Höök Gustafsson
Ekonomidirektör

Olof Jansson
Finanschef

BESLUT GENOMFÖRDA ENLIGT DELEGATION FRÅN KOMMUNSTYRELSEN

Maj 2025

NYA FINANSIELLA AFFÄRER

Löpnr	*Motpart*	*Belopp*	*Nom.ränta*	*Affärsdatum*	*Likvdatum*	*Sffdatum*
13321389/43149166	SEB	150 000 000	2,08%	2025-05-08	2025-05-09	2027-05-10
KI_177269	Kommuninvest	200 000 000	Stib 3M + 29pkt	2025-05-16	2025-05-27	2027-04-21

NYA ELHANDELSAFFÄRER

*Eltermin**	*Portfölj***	*Effektenheter (MW)****	*MWh*	*Pris/MWh*	*Startdatum*	*Sffdatum*
FWYR-27	UK produktion prissäkr.	2	17 520	246,40	2027-01-01	2027-12-31
FWYR-28	UK produktion prissäkr.	1	8 784	254,00	2028-01-01	2028-12-31
FWYR-26	UK produktion prissäkr.	3	26 280	211,90	2026-01-01	2026-12-31

* Med uttrycket "eltermin" avses ett kontrakt om att köpa/sälja en bestämd mängd kraft till ett fastställt pris under en viss tidsperiod (prissäkring). I Umeå kommuns fall utförs elterminer endast med finansiell avräkning mot spotpriset, dvs. ingen fysisk leverans ingår i elterminsavtalet. Terminernas löptid fås genom att enbart läsa de sista tecknen i produktens namn. T.ex. är SUNYR-24 en produkt som sträcker sig över hela året 2024, SUNQ4-24 sträcker sig över kvartal fyra år 2024.
** Umeå kommun har två elhandelsportföljer; en produktions- och en egenanvändningsportfölj (inköpsportfölj). Inköp/försäljning av elterminer i dessa portföljer görs för att diversifiera prisriskerna.
*** Effektenheter är energin man köpt/sålt per tidsenhet.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-07-04

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00013

Årsärende 2025: Finans- och kraftrapport

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar
Att godkänna Finans- och kraftrapport juni 2025

Ärendebeskrivning

Med anledning av de regler och delegationer som kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutat om avseende finans- och kraftverksamhet rapporteras månadsvis positioner och genomförda affärer för att kommunstyrelsen ska vara uppdaterad om dessa verksamhetens positioner samt att beslutade regler och ramar följs.

Beslutsunderlag

Finans- och kraftrapport juni 2025

Beredningsansvariga

Anna-Karin Nilsson
Anna Westerlund

Beslutet ska skickas till
Olof Jansson

Förnamn, Efternamn	Anna Westerlund
Befattning	controller

FINANS- & KRAFTRAPPORT

JUNI 2025

Handläggare, Finans: Anna Westerlund
Handläggare, Kraft: Anna-Karin Nilsson
Ansvarig: Olof Jansson

Internbankens finansiella positioner

mnkr

Upplåning	jun-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Internbankens skuldportfölj	10 261,6	167,2	-145,8
Totalt	**10 261,6**	**167,2**	**-145,8**

Utlåning	jun-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Umeå kommun	1 869,6	113,9	-4,3
UKF	8 310,2	51,5	-138,3
Folkets Hus	81,8	1,9	-3,2
Totalt	**10 261,6**	**167,2**	**-145,8**

Umeå kommuns nettoupplåning

mnkr

	jun-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte
Internbanken	1 869,6	113,9	-4,3
4H - Röbäck	0,0	0	0
Nettoskuld	**1 869,7**	**113,9**	**-4,3**

UKFs upplåning

mnkr

UKF-koncernen	I-banken	Externt	Totalt	Förändr. fg mån
Bostaden	4 073,6		4 073,6	-15,0
Umeå Energi	1 341,0	374,4	1 715,4	17,3
VAKIN	1 739,2		1 739,2	40,6
INAB	673,4		673,4	-2,5
Umeå Hamn	692,5		692,5	16,8
UKF	-126,8	360,0	233,2	1,8
Övriga	-82,7		-82,7	-13,4
UKF-koncernen	**8 310,2**	**734,4**	**9 044,6**	**45,6**

Umeå kommuns räntenetto

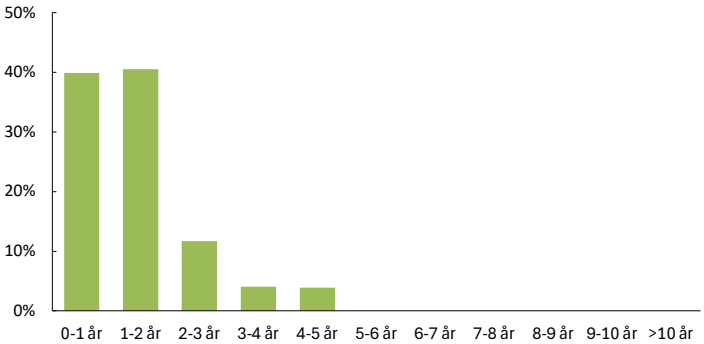
mnkr

	jun-25
Internbankens nettointäkt	29,4
Umeå kommuns räntekostnad	-19,9
Umeå kommuns räntenetto	**9,5**

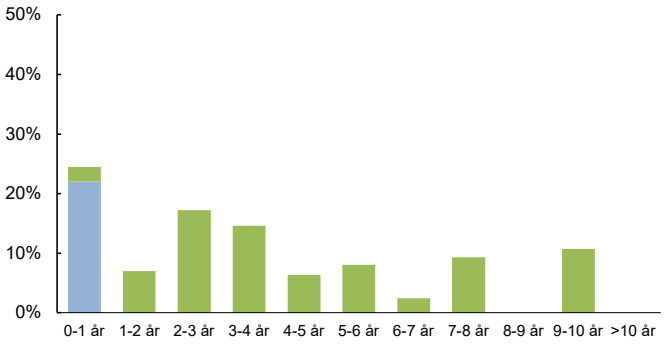
Internbankens skuldportfölj

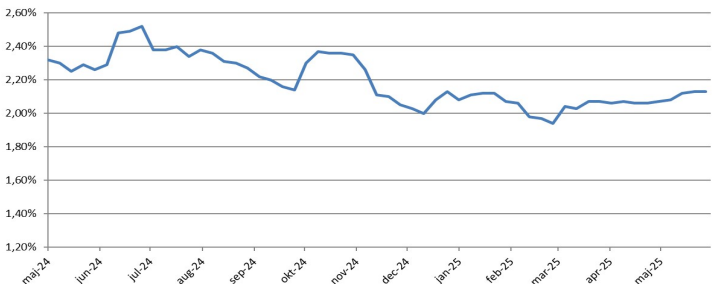
Total skuld (mnkr)	**10 261,6**
varav bundet	*8 005,0*
varav rörlig ränta	*2 256,6*

Kapitalförfall



Ränteförfall





Skuldportföljens upplåningsränta per 2025-06-30 2,12%

*exkl. 0.45% internbanksmarginal

FINANS- & KRAFTRAPPORT

JUNI 2025

Skuldportföljens finansiella nyckeltal - avstämning mot finansiella regler

FINANSIERINGSRISK **RÄNTERISK** **FINANSIELL MOTPARTSRISK**

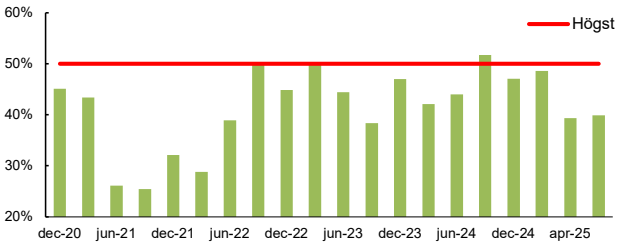
Finansieringsrisk

Finansiella regler	jun-25	Inom reglerna
A. Högst 50% får förfalla inom 1 år	39,9%	JA
B. Snittkapitalbindning 1,25-2,5 år, norm 1,5 år	1,41	JA
C. Likviditetsreserv minst 400 mnkr	695	JA
Genomsnittlig kreditmarginal	0,24%	

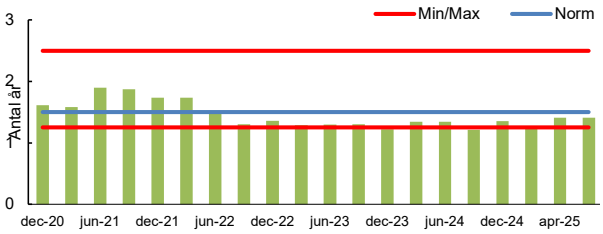
Kommentar

A.
B.
C.

A. Andel kapitalförfall inom 1 år



B. Kapitalbindningtid



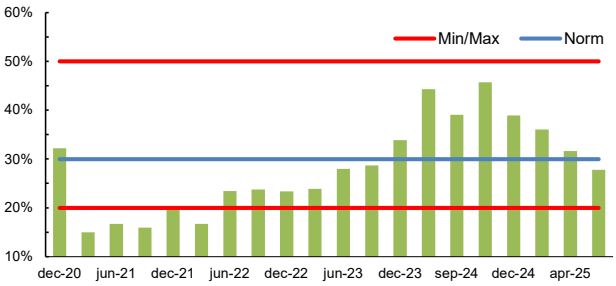
Ränterisk

Finansiella regler	jun-25	Inom reglerna
A. Ränteförfall inom 0-1 år lägst 20% och högst 50%, norm 30%	28%	JA
B. Snitträntebindning 3 - 6 år, norm 4 år	3,74	JA
C. Lån eller derivat > 10 år ska motiveras	9,8	JA
D. Icke tillåtna derivat	Nej	JA
E. Ställda optioner nya derivat	Nej	JA
F. Derivatvolym < kreditvolym	Ja	JA

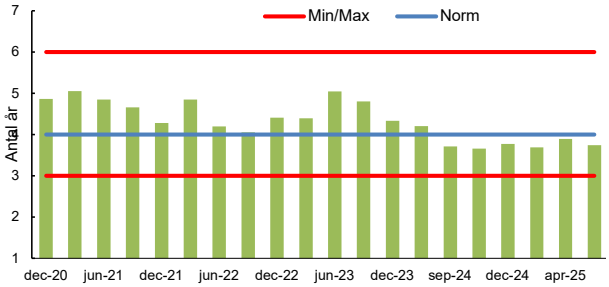
Kommentar

A.
B.
C.
D.
E.
F.

A. Andel ränteförfall inom 1 år



B. Räntebindningstid



Motpartsrisk

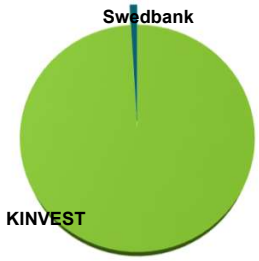
Finansiella regler

Vid affärsuppgörelser som avser lån, derivat och extern placering av likvida medel ska motpartens långa kreditvärdighet hos kreditvärderingsinstituten Moody's vara lägst A2 eller hos S&P lägst A–.

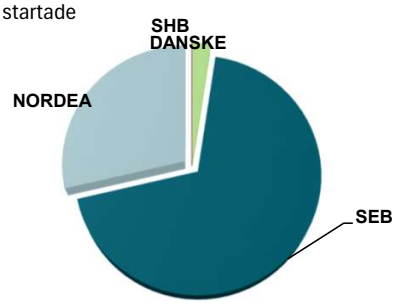
Kommentar

Kreditgivare	S&P rating	mnkr	Andel
KINVEST	AAA	9 906,5	101%
Swedbank	A+	-94,9	-1%
Totalt		**9 811,6**	**100%**

Derivatgivare*	S&P rating	mrdkr	Andel
SHB	AA-	0,0	0%
DANSKE	A+	200,0	2%
SEB	AA-	5 760,0	69%
NORDEA	AA-	2 395,0	29%
Totalt		**8 355,0**	**100%**



* inkl fwd startade



UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

JUNI 2025

Marknadsräntor och kommentar

3M Stibor och 5års Swap

Trots ett snabbt fallande konsumentförtroende har de senaste månaderna visat tecken på stigande konsumtion i Sverige, även om utvecklingen gått trögare än väntat.
Den stora osäkerhet som råder sätter negativa avtryck i prognoser kring tillväxt och vinster och skapar volatilitet på finansmarknaderna. Möjliga tullättnader, lägre styrräntor och stimulanser utanför USA skapar hopp kring utvecklingen på sikt.

Donationsmedel

mnkr

	jun-25	Förändr. fg mån	Förändr. årsskifte*
Marknadsvärde	18,2	0,5	0,7

* inkl. utdelning

Borgen

mnkr

	2024-12-31*	Förändr. årsskifte
Kommunägda företag	1 166,6	-24,6
Extern borgen	100,2	-2,5
Totalt	**1 266,8**	**-27,1**

* uppdateras årsvis

Pensionsstiftelser

mnkr

	Marknadsvärde		Avkastning mån		Avkastning 2025		Avk. sedan start *	
	Kommun***	UKF**	Portfölj	Index	Portfölj	Index	Portfölj	Index
TOTALVÄRDE	176,1	161,0	1,5%	1,3%	-0,3%	0,0%	6,6%	6,4%
VÄRDE fg mån	187,2	158,7						

* Start 2012-10-31. Avkastning anges på årsbasis
** Avyttrat 8,9 mnkr 0425 för utbetalning av gottgörelse
** Avyttrat 13,8 mnkr 0625 för utbetalning av gottgörelse

UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

Juni 2025

Marknadskommentar - krafthandel

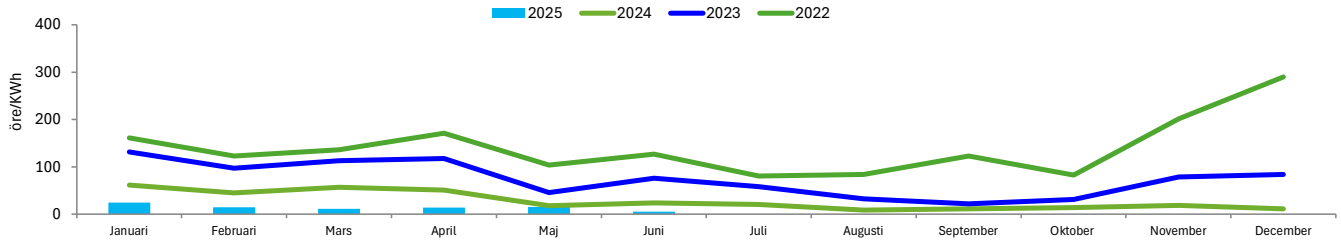
Juni blev en månad med hög produktion genom goda nederbördsmängder och snösmältning i höglänt terräng. Spotpriserna blev dock ännu lägre än prognos, där merparten av dagarna hade ett dygnsmedelpris nära noll. Prisförväntan framåt har skruvats ner ytterligare.

Krafthandelns produktion och resultat

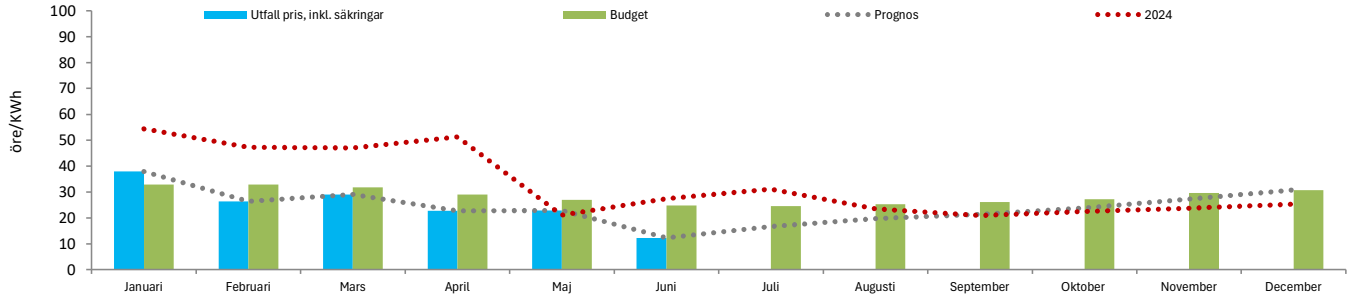
mnkr

	Juni 2025	Budget	Avvikelse	Ack utfall	Ack budget	Ack avvikelse	Årsprognos	Årsbudget	Avvikelse
Totalt resultat	**5,2**	**11,4**	**-6,2**	**53,0**	**60,5**	**-7,5**	**90**	**117**	**-27**

Marknadens spotpris, historiskt månadsmedel

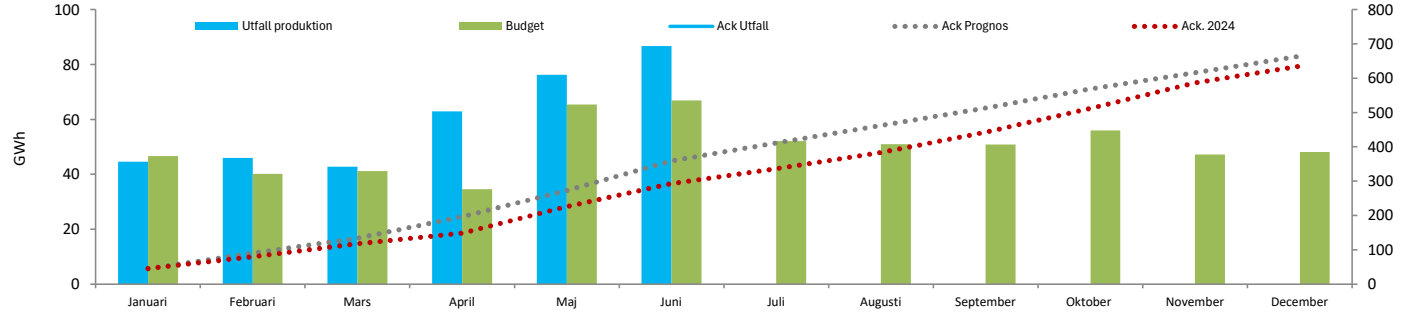


Produktionspris inkl. säkringar



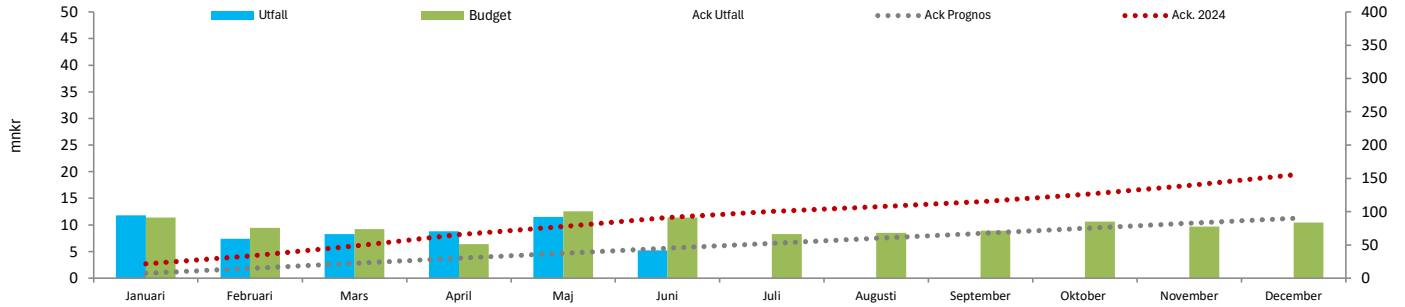
Produktion, Kommunens andel - 25,85% av Stornorrfors

GWh



Resultat - Kraftverksamhet

mnkr



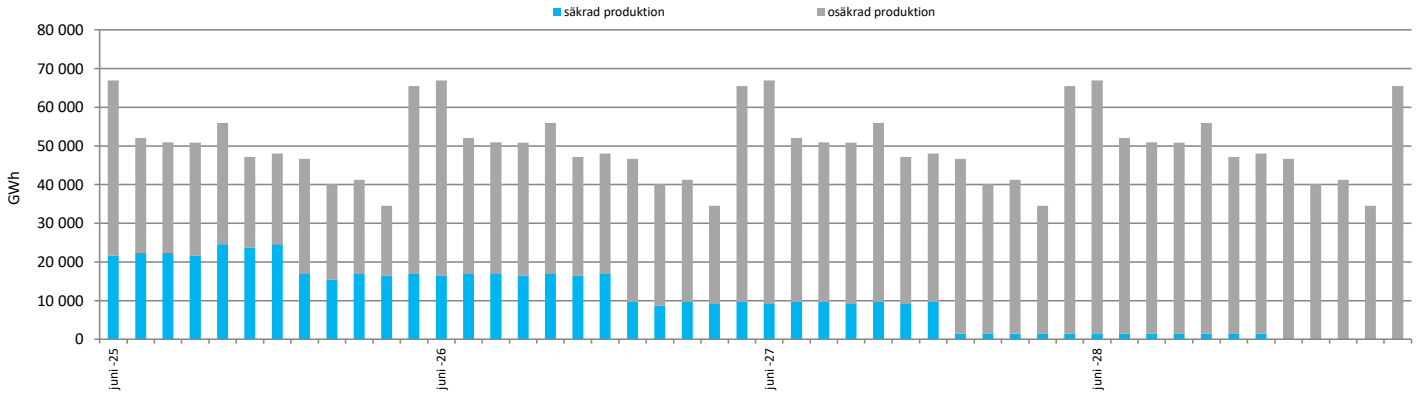
UMEÅ KOMMUN

FINANS- & KRAFTRAPPORT

Juni 2025

Prissäkrade produktionsvolymer

En målsättning med kommunens försäljning av sin andelskraft är att få en över åren jämn, stabil och sannolik försäljningsintäkt. Strategin för att uppnå detta är en indexliknande hantering där terminsaffärer genomförs kontinuerligt och strukturerat. Genom att över tiden fylla på säkringsvolymer för varje kalenderår uppstår en prisutjämnande effekt. Nedan redovisas prognostiserade produktionsvolymer samt hur stor del av dessa som är prissäkrade.

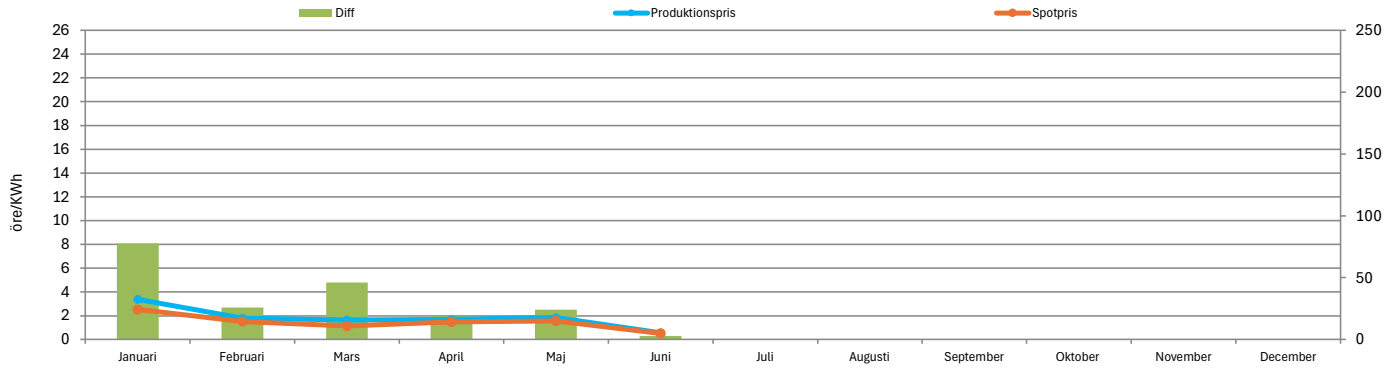


Optimering

öre/KWh

Umeå kommun är delägare i Stornorrfors kraftverk till 25,85% och därmed berättigad till samma andel av den kraft som produceras. Kommunen har enligt avtal rätt att fiktivt, inom avtalat intervall, "köra" sin produktionsandel som om det vore en egen kraftstation. Målsättningen med kommunens "körning" är därför att optimera produktionen och resultatet genom att planera sitt kraftuttag.

Kurvorna visar de olika priserna medan höjden på staplarna beskriver skillnaden mellan det pris som optimeringen åstadkommit och det verkliga genomsnittliga spotpriset.



Ekonomifunktionen

Lena Höök Gustafsson
Ekonomidirektör

Olof Jansson
Finanschef

BESLUT GENOMFÖRDA ENLIGT DELEGATION FRÅN KOMMUNSTYRELSEN

Juni 2025

NYA FINANSIELLA AFFÄRER

Löpnr	*Motpart*	*Belopp*	*Nom.ränta*	*Affärsdatum*	*Likvdatum*	*Sffdatum*
39758564358	Nordea	450 000 000	Stib 3M + 24pkt	2025-06-18	2025-06-30	2026-06-30
2643899_4959288	Nordea	150 000 000	2,14%	2025-06-30	2025-07-03	2030-07-03

NYA ELHANDELSAFFÄRER

*Eltermin**	*Portfölj***	*Effektenheter (MW)****	*MWh*	*Pris/MWh*	*Startdatum*	*Sffdatum*

* Med uttrycket "eltermin" avses ett kontrakt om att köpa/sälja en bestämd mängd kraft till ett fastställt pris under en viss tidsperiod (prissäkring). I Umeå kommuns fall utförs elterminer endast med finansiell avräkning mot spotpriset, dvs. ingen fysisk leverans ingår i elterminsavtalet. Terminernas löptid fås genom att enbart läsa de sista tecknen i produktens namn. T.ex. är SUNYR-24 en produkt som sträcker sig över hela året 2024, SUNQ4-24 sträcker sig över kvartal fyra år 2024.
** Umeå kommun har två elhandelsportföljer; en produktions- och en egenanvändningsportfölj (inköpsportfölj). Inköp/försäljning av elterminer i dessa portföljer görs för att diversifiera prisriskerna.
*** Effektenheter är energin man köpt/sålt per tidsenhet.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-06-18

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00509

Svar på remiss: En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att inte lämna några synpunkter

Ärendebeskrivning

Umeå kommun har fått rubricerad remiss för yttrande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har berett ärendet och föreslår att Umeå kommun inte lämnar några synpunkter.

Beslutsunderlag

MHN protokoll
Remissen

Beslutet ska skickas till

Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 31 augusti 2025.
kn.remissvar@regeringskansliet.se
susanne.classon@regeringskansliet.se
kn.rs@regeringskansliet.se
Ange diarienummer KN2025/01042 och remissinstansens namn

Förnamn, Efternamn	Tomas Jakobsson
Befattning	kommunsekreterare

§ 80
Ärendenr: 2025-3545

Yttrande - SOU 2025:14, En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem

Beslut
Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår att kommunfullmäktige beslutar att inte lämna några synpunkter i SOU 2025:14, en skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem.

Ärendebeskrivning
Miljö- och hälsoskyddsnämnden har via Kommunstyrelsen fått denna remiss för yttrande senast 2025-08-31. Kommunens yttrande kommer senare att skickas till Klimat- och näringslivsdepartementet. Detta betyder att nämndendes yttrande till kommunstyrelsen ska vara inne senast 2025-07-22 vilken i sin tur betyder att beslut behöver fattas i miljö och hälsoskyddsnämnden 2025-06-12.

Bakgrund och syfte
Miljöbrott är ett växande samhällsproblem, ofta kopplat till ekonomisk vinning, organiserad brottslighet och långvariga effekter på människors hälsa och ekosystem. Utredningen har haft i uppdrag att se över den svenska miljöstraffrätten i syfte att:

- Höja straffvärdet för allvarliga miljöbrott.
- Skapa ett tydligare och mer systematiskt regelverk.
- Förbättra förutsättningarna för effektiv tillsyn och rättssäker sanktionering.
- Frigöra rättsväsendets resurser genom bättre prioriteringar.

1. Straffrättsliga skärpningar

Höjda straff för grova miljöbrott

- Straffskalan för miljöbrott föreslås höjas avsevärt.
- Fokus ligger på uppsåtliga brott eller grov oaktsamhet, särskilt i fall där brottet har organiserad karaktär.
- För grovt miljöbrott föreslås fängelse i lägst ett och högst sex år (nuvarande max är fyra år).

Nytt avfallsbrott

- Ett nytt brott införs för systematiska och omfattande otillåtna avfallstransporter och hantering, särskilt riktat mot kommersiella aktörer.
- Brottet ska kunna beivras även när miljöpåverkan ännu inte inträffat men risk finns.

Ny miljöstrafflag

- 29 kap. i miljöbalken föreslås ersättas av en fristående miljöstrafflag för ökad tydlighet och tillgänglighet.
- Lagen ska innehålla en renodlad, straffrättsligt anpassad struktur.

2. Effektivare och mer ändamålsenliga sanktioner

Miljösanktionsavgifter (MSA)

- MSA-systemet föreslås utvidgas till att omfatta fler typer av överträdelser.
- Även fall där utredning krävs (t.ex. oaktsamhetsbedömning) ska kunna hanteras administrativt.
- Det ska minska belastningen på polis och åklagare samt leda till snabbare och mer förutsägbara sanktioner.

Avkriminalisering av mindre överträdelser

- Vissa mindre överträdelser av tillstånd eller skyldigheter föreslås avkriminaliseras.
- Dessa hanteras i stället genom administrativa sanktionssystem för att prioritera allvarligare brott inom rättsväsendet.

3. Tillsynsförbättringar och myndighetssamverkan

Nationell samverkansfunktion

- Polismyndigheten föreslås få ansvar för att inrätta en nationell samverkansfunktion för miljöbrott.
- Syftet är att samla underrättelser, stödja operativt arbete och förbättra den strategiska styrningen av miljöbrottsbekämpning.

Regional samverkan

- Länsstyrelserna föreslås samordna regional samverkan mellan myndigheter, inklusive kommuner, polis och åklagare.
- Fokus är på att upptäcka, kartlägga och motverka strukturell miljöbrottslighet.

Teknikstöd och digitalisering

- Ökad användning av drönare, satellitdata och fjärranalys för att upptäcka otillåtna verksamheter.
- Investeringar i digital infrastruktur för gemensam ärendehantering, dokumentation och bevisinsamling**.**

4. Skärpt lämplighetsprövning för tillstånd

- Utökade krav vid tillståndsprövning enligt miljöbalken.
- Verksamhetsutövare måste visa att de är lämpliga och seriösa aktörer, inte bara tekniskt kunniga.
- Kriminella eller tidigare dömda aktörer kan nekas tillstånd utifrån bristande trovärdighet.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2025-05-26
En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14)

Beredningsansvariga

Nils Gilenstam, Enhetschef miljöskydd
Fredrik Hedlund, Miljö- och hälsoskyddschef

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen, ksdiarum@umea.se

Regeringskansliet

Remiss

2025-05-14
KN2025/01042

Klimat- och näringslivsdepartementet
Rättssekretariat 2

Betänkandet En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem (SOU 2025:14)

Remissinstanser

1. Affärsverket svenska kraftnät
2. Alingsås kommun
3. Askersunds kommun
4. Avfall Sverige
5. BirdLife Sverige
6. Bodens kommun
7. Botkyrka kommun
8. Boverket
9. Branschrådet för Lantbrukets Rådgivningsföretag
10. Brottsförebyggande rådet
11. Byggföretagen
12. Civil Rights defenders
13. Diskrimineringsombudsmannen
14. Domstolsverket
15. Ekobrottsmyndigheten
16. Energiföretagen Sverige
17. Energigas Sverige
18. Energimarknadsinspektionen
19. Eskilstuna kommun

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

20. Folkhälsomyndigheten
21. Formas
22. Fortifikationsverket
23. Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)
24. Företagarna
25. Försvarets materielverk
26. Försvarets radioanstalt
27. Försvarsmakten
28. Göteborgs kommun
29. Göteborgs tingsrätt
30. Göteborgs universitet, Juridiska institutionen
31. Halmstads kommun
32. Havs- och vattenmyndigheten
33. Hovrätten för Västra Sverige
34. Hovrätten för Övre Norrland
35. Hudiksvalls kommun
36. Härjedalens kommun
37. Hässleholms kommun
38. Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM)
39. Institutet för mänskliga rättigheter
40. Institutet för Näringslivsforskning
41. Integritetsskyddsmyndigheten
42. Jernkontoret
43. Justitiekanslern
44. Jämställdhetsmyndigheten
45. Järfälla kommun
46. Kammarkollegiet
47. Kemikalieinspektionen
48. Kommerskollegium

49. Konkurrensverket
50. Kramfors kommun
51. Kriminalvården
52. Kronofogdemyndigheten
53. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
54. Kustbevakningen
55. Kävlinge kommun
56. Landsorganisationen i Sverige (LO)
57. Lantbrukarnas riksförbund
58. Lantmäteriet
59. Lidköpings kommun
60. Lif-de forskande läkemedelsföretagen
61. Linköpings kommun
62. Livsmedelsverket
63. Ljungby kommun
64. Luleå kommun
65. Lunds kommun
66. Lunds universitet
67. Läkemedelsverket
68. Länsstyrelsen i Blekinge län
69. Länsstyrelsen i Dalarnas län
70. Länsstyrelsen i Gotlands län
71. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
72. Länsstyrelsen i Hallands län
73. Länsstyrelsen i Jämtlands län
74. Länsstyrelsen i Jönköpings län
75. Länsstyrelsen i Kalmar län
76. Länsstyrelsen i Kronobergs län
77. Länsstyrelsen i Norrbottens län
78. Länsstyrelsen i Skåne län

79. Länsstyrelsen i Stockholms län
80. Länsstyrelsen i Södermanlands län
81. Länsstyrelsen i Uppsala län
82. Länsstyrelsen i Värmlands län
83. Länsstyrelsen i Västerbottens län
84. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
85. Länsstyrelsen i Västmanlands län
86. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
87. Länsstyrelsen i Örebro län
88. Länsstyrelsen i Östergötlands län
89. Malmö kommun
90. Malmö tingsrätt
91. Myndigheten för digital förvaltning
92. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor
93. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
94. Mölndals kommun
95. Nacka tingsrätt
96. Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
97. Naturvårdsverket
98. Nynäshamns kommun
99. Näringslivets regelnämnd (NNR)
100. Orsa kommun
101. Oxelösunds kommun
102. Polismyndigheten
103. Post- och telestyrelsen
104. Regelrådet
105. Region Gotland
106. Region Gävleborg
107. Region Halland
108. Region Norrbotten

109. Region Västernorrland
110. Riksantikvarieämbetet
111. Riksdagens ombudsmän
112. RISE
113. Saco-S
114. Sametinget
115. Simrishamns kommun
116. Sjöfartsverket
117. Skatteverket
118. Skogsindustrierna
119. Skogsstyrelsen
120. Statens energimyndighet
121. Statens fastighetsverk
122. Statens geotekniska institut
123. Statens jordbruksverk
124. Statens veterinärmedicinska anstalt
125. Statskontoret
126. Stockholms universitet, Juridiska institutionen
127. Stockholms kommun
128. Stockholms tingsrätt
129. Strålsäkerhetsmyndigheten
130. Strömstads kommun
131. Sundsvalls kommun
132. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)
133. Svenska Bioenergiföreningen
134. Svenska Industrikommuner
135. Svenska jägareförbundet
136. Svenska Naturskyddsföreningen
137. Svenska Samernas Riksförbund (SSR)
138. Svenskt Näringsliv

139. Svenskt vatten
140. Svensk Vattenkraftförening
141. Svensk Vindenergi
142. Sveriges advokatsamfund
143. Sveriges bergmaterialindustri
144. Sveriges domareförbund
145. Sveriges geologiska undersökning
146. Sveriges hamnar
147. Sveriges Jordägareförbund
148. Sveriges Kommuner och Regioner
149. Sveriges Lantbruksuniversitet
150. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
151. Säkerhetspolisen
152. Teknikföretagen
153. Tillväxtverket
154. Totalförsvarets forskningsinstitut
155. Trafikverket
156. Transportstyrelsen
157. Trelleborgs kommun
158. Tullverket
159. Umeå kommun
160. Umeå tingsrätt
161. Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
162. Umeå universitet, Juridiska institutionen
163. Upplands Väsby kommun
164. Uppsala kommun
165. Uppsala universitet, Juridiska fakulteten
166. Uppvidinge kommun
167. Vansbro kommun
168. Vänersborgs tingsrätt

169. Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
170. Världsnaturfonden WWF
171. Västerås kommun
172. Växjö kommun
173. Växjö tingsrätt
174. Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
175. Vårgårda kommun
176. Åklagarmyndigheten, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål
177. Återvinningsindustrierna
178. Älvkarleby kommun
179. Örkelljunga kommun
180. Östersunds kommun
181. Östersunds tingsrätt
182. Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
183. Österåkers kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet **senast den 31 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till susanne.classon@regeringskansliet.se och kn.rs@regeringskansliet.se

Ange diarienummer KN2025/01042 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i

remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG bereds inom Regeringskansliet. Förslag gällande genomförandet av direktivet kommer att remitteras i en separat promemoria, preliminärt under hösten 2025.

Susanne Gerland
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Filen hittades inte. Den är antingen borttagen eller utcheckad

Regeringskansliet

Promemoria

2025-04-01
U2025/01126

Utbildningsdepartementet

Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter

Förord

Regeringskansliet beslutade den 2 april 2024 att uppdra åt en utredare att biträda Utbildningsdepartementet med att dels lämna förslag om ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret inför och under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800), dels lämna förslag som rör införande av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar och förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan (U 2024:B). Uppdraget finns i bilaga 1.

Hovrättsrådet Ulrika Ihrfelt fick i uppdrag att fr.o.m. den 15 april 2024 biträda departementet som utredare. Departementssekreteraren Erika Lidén har biträtt som sekreterare i utredningen. Verksjuristen Jonas Nylinder har fr.o.m. den 15 april 2024 varit anställd som ämnessakkunnig och sekreterare i utredningen. Förbundsjuristen Susanna Kjällström har också fr.om. den 1 maj 2024 t.o.m. den 4 februari 2025 varit anställd som ämnessakkunnig och sekreterare i utredningen. Uppdraget redovisades den 1 april 2025.

De bedömningar som görs och de förslag som lämnas i denna promemoria är utredarens egna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 9

1 Författningsförslag 14
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 14
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister 17
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina 18
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister 20
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 21
1.6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) 23
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan 24
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor 26
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister 27
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister 31
1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan 36
1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter för högskoleutbildning 38
1.13 Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (2007:1268) 40
1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål 41
1.15 Förslag till ändring i förslag till förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar 43

2 Utredningens uppdrag och arbete 46
2.1 Utredningens uppdrag 46
2.2 Utredningens arbete 48
2.3 Promemorians disposition och innehåll 49

3 Ett förändrat omvärldsläge medför nya skyddsbehov för barn och elever i skolan 50
3.1 Skolan ska vara en trygg plats där anställda är lämpliga för sina uppdrag 50
3.2 Omvärldsläget och brottsligheten har förändrats 51

4 Regelverk som skyddar den personliga integriteten 53
4.1 Personlig integritet 53

4.2 Regeringsformen 53
4.3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna....54
4.4 ILO:s riktlinje Protection of workers' personal data 54
4.5 Europakonventionen....55
4.6 Rättighetsstadgan 55
4.7 EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen 55

5 Regelverket kring belastnings- och misstankeregistret....59
5.1 Belastningsregistret 59
5.2 Misstankeregistret 61

6 Kort om skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet....62
6.1 Skolväsendet består av många olika skolformer 62
6.2 Vad som avses med annan pedagogisk verksamhet 63
6.3 Det finns både offentliga och enskilda huvudmän 63
6.4 Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna 63

7 En utökad registerkontroll ska vara proportionerlig och nödvändig....64
7.1 Inledning 64
7.2 Tillgången till uppgifterna i belastnings- och misstankeregistret bör vara begränsad....64
7.3 En utökad registerkontroll kan endast ske för vissa syften....65
7.4 Syftet med kontrollen måste väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten....65
7.5 Kraven på proportionalitet och nödvändighet följer av europeisk rätt och svensk grundlag....66
7.6 Vilka alternativ finns till en registerkontroll?....66
7.7 Vilka uppgifter om brott ska registerkontrollen omfatta?....67
7.8 Vilka personkategorier ska omfattas av en utökad registerkontroll i skolan?....67

8 En utökad registerkontroll inom bl.a. förskola, grundskola och gymnasieskola....68
8.1 Inledning 68
8.2 Den nuvarande regleringen 69
8.3 Arbetsrättsliga krav vid rekrytering....71
8.4 Syftet med registerkontrollen ska breddas....72
8.5 Registerkontrollen ska utökas med fler brott....73
8.6 Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga personkategorier....84
8.7 Registerutdraget ska visas upp 85
8.8 Tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas....87
8.9 Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag ska tas bort – men det kommer att leda till betydande negativa konsekvenser 88

8.10 Misstankar om brott för vilket åtal har väckts ska ingå i registerkontrollen ... 90
8.11 Det finns inte behov av några nya bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt ... 93
8.12 Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten ... 93
8.13 Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning ... 95

9 Registerkontroll inom den kommunala vuxenutbildningen ... 96
9.1 Inledning ... 96
9.2 Om den kommunala vuxenutbildningen ... 96
9.3 Registerkontroll ska ske även inom den kommunala vuxenutbildningen ... 98
9.4 Registerkontrollen bör omfatta samtliga utbildningar och personkategorier ... 99
9.5 Registerkontrollen bör begränsas till vissa allvarliga brott ... 100
9.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten ... 101

10 Registerkontroll under pågående anställning ... 102
10.1 Inledning ... 102
10.2 Arbetsrättslig reglering och praxis ... 103
10.3 Utgångspunkter för våra förslag ... 114
10.4 Det saknas tillräckliga skäl för att införa en registerkontroll under pågående anställning ... 117
10.5 I enlighet med uppdraget lämnar vi förslag om belastningsregisterkontroll under pågående anställning ... 120
10.6 Närmare om utformningen av regleringen ... 121
10.7 Misstankar om brott ska inte ingå i registerkontrollen ... 122
10.8 Förslaget innebär inte ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten ... 123
10.9 Förslaget kan även i övrigt stå i strid med EU:s dataskyddsförordning ... 127
10.10 Förslaget bör beredas ytterligare ... 129

11 Kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar ... 129
11.1 Inledning ... 129
11.2 Godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän ... 130
11.3 Det bör införas en möjlighet till kontroll i misstankeregistret ... 132
11.4 Uppgifter som en misstankeregisterkontroll bör omfatta ... 135
11.5 Förslaget medför inga ändringar i befintlig sekretessreglering ... 137
11.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten ... 138

11.7 Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning 140

12 Kontroll i belastningsregistret inför antagning till högskoleutbildning....140
12.1 Inledning 140
12.2 Reglering av högskolesektorn 141
12.3 Antagning till högskoleutbildning 142
12.3.1 Antagningsförfarandet 142
12.3.2 Antagningsregistret NyA 143
12.4 Tidigare överväganden och förslag 145
12.4.1 Förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll inför antagning 145
12.4.2 Universitetskanslersämbetets förslag om ändringar i redovisningsförordningen 147
12.5 Fler brott ska omfattas av den föreslagna registerkontrollen inför antagning 148
12.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten 151
12.7 Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning 152
12.8 Enskilda utbildningsanordnare ska omfattas av det föreslagna systemet med registerkontroll inför antagning 153
12.9 Det bör inte införas några bestämmelser om rättelse och ändring för enskilda utbildningsanordnare 157
12.10 Det finns inte behov av någon ytterligare reglering för behandling av personuppgifter om lagöverträdelser 158
12.11 Enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i antagningsregistret 161
12.12 En sekretessbrytande bestämmelse ska införas 165
12.13 Det finns inte behov av ytterligare sekretess-bestämmelser för uppgifter om hälsotillstånd 167
12.14 Det finns inte behov av sekretessbestämmelser för uppgifter om förekomst i belastningsregistret 168
12.15 Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt i examenstillståndslagen 169
12.16 Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten 172
12.17 Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning 173

13 En ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskolan 174
13.1 Inledning 174
13.2 Avskiljande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning 175
13.3 Disciplinära åtgärder 178
13.4 Tidigare överväganden och förslag 179

13.5 Några utgångspunkter för våra förslag om en ny avskiljandegrund ... 181
13.6 En ny avskiljandegrund för högskolan ska avse studenter som har varit föremål för disciplinära åtgärder ... 183
13.7 Studenten ska därefter inte ha ändrat det beteende som föranledde åtgärderna… ... 185
13.8 …och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier ... 186
13.9 Ett beslut enligt den nya avskiljandegrunden ska tidsbegränsas ... 187
13.10 Hur regleringen ska utformas ... 188
13.11 Det behövs inte några ändringar i bestämmelserna om disciplinära åtgärder ... 190
13.12 Förslaget står inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff ... 191
13.13 Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten ... 193
13.14 Det ska införas en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan ... 194
13.15 Hur regleringen ska utformas ... 196
13.16 Förslaget om en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan strider inte mot förbudet om dubbel lagföring och dubbla straff ... 197
13.17 Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten ... 198

14 Fler brott ska omfattas av domstolarnas skyldighet att underrätta Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål ... 199

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 201
15.1 En utökad registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska träda i kraft den 1 juli 2026 ... 201
15.2 En belastningsregisterkontroll inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare ska träda i kraft den 1 juli 2026 ... 202
15.3 Förslagen om avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan ska träda i kraft den 1 juli 2026 ... 203
15.4 Förslagen som rör domstolars underrättelseskyldighet till Statens skolinspektion ska träda i kraft den 1 juli 2026 ... 203

16 Konsekvenser ... 204
16.1 Krav på konsekvensanalysen ... 204
16.2 Förslagen i korthet ... 205
16.3 Vad ska uppnås med förslagen? ... 206
16.4 Konsekvenser för offentliga skolhuvudmän ... 207
16.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 210
16.6 Konsekvenser för Polismyndigheten ... 211
16.7 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet ... 211

16.8 Konsekvenser för Högskolans avskiljandenämnd och Universitetskanslersämbetet 213
16.9 Konsekvenser för statliga lärosäten och offentliga utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan 214
16.10 Konsekvenser för andra statliga myndigheter 215
16.11 Konsekvenser för enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 215
16.12 Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare inom högre utbildning 215
16.13 Särskilt om långsiktiga konsekvenser för de offentliga finanserna och samhällsekonomin 216
16.14 Konsekvenserna för dem som är föremål för kontrollen och andra enskilda 216
16.15 Konsekvenserna innebär ett ökat skydd mot att barn och unga utsätts för våld och andra övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan 218
16.16 Konsekvenserna är positiva ur ett funktionshinderperspektiv 219
16.17 Konsekvenser för jämställdheten 219
16.18 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen och målet för regeringens politik mot utanförskap 220
16.19 Konsekvenser relaterade till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m. 220
16.20 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 221

17 Författningskommentar 221
17.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 221
17.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister 224
17.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina 224
17.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister 226
17.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 227
17.6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) 228
17.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan 230

Bilaga 1 Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret 233

Bilaga 2 Ändring av uppdraget att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret 248

Bilaga 3 Alternativt författningsförslag 249

Sammanfattning

Denna promemoria innehåller tre separata och sinsemellan självständiga förslag. Det första förslaget rör utökade registerkontroller inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Det andra förslaget rör införandet av belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa högskoleutbildningar. Det tredje förslaget rör ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande på högskolan och yrkeshögskolan.

Förslagen som rör skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Det utdrag ur belastningsregistret som en person är skyldig att visa upp i dag inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet omfattar brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott, grovt rån, barnpornografibrott, involverande av underårig i brottslighet och brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag. Sedan den nuvarande regleringen om registerkontroll inom skolväsendet infördes har emellertid samhällsutvecklingen och omvärldsläget förändrats samt ytterligare gärningar har kriminaliserats. Sverige står i dag inför allvarliga utmaningar med radikaliserade rörelser som våldsbejakande extremism och en allt grövre organiserad brottslighet där det grova våldet har krupit längre ner i åldrarna. Barn och elever behöver i dag inte bara skyddas mot våld och övergrepp utan också mot rekrytering till kriminella nätverk och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan. Vi föreslår därför att fler brott ska omfattas av det registerutdrag som ska visas upp inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

Registerutdraget ska även omfatta uppgifter om brotten grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapresa, grovt olaga hot, grov utpressning, rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp. Utdraget ska också innehålla uppgifter om brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott och brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor. Därutöver ska utdraget också innehålla uppgifter om vissa brott mot vapenlagen (1996:67), tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt alkohollagen (2010:1622).

Vi föreslår även att det registerutdrag som en person ska visa upp inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska omfatta uppgifter i misstankeregistret avseende misstankar om brott för vilka åtal har väckts. Kontrollen ska avses samma brott som omfattas av den utökade kontrollen i belastningsregistret inför anställning och annat mottagande.

Vi föreslår även att utdragen ur belastnings- och misstankeregistret inte får vara äldre än sex månader när de visas upp. Det är en skärpning i förhållande till dagens bestämmelser.

I enlighet med vårt uppdrag föreslår vi vidare att undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare inom ett år ska upphävas. Förslaget kommer dock att medföra en kraftigt ökad administrativ börda för huvudmännen. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget. Vi förordar i stället en alternativ lösning som innebär att undantaget kvarstår men att tillämpningen begränsas genom att tiden för när ett registerutdrag ska visas upp sänks från ett år till sex månader.

Vi föreslår också att den utökade registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska omfatta den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Komvux omfattas inte av en sådan kontroll i dag. Kontrollen inom denna skolform ska dock endast omfatta vissa allvarliga brott som mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel, människorov, våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp samt grovt rån. Även brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag och lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott ska ingå i kontrollen.

Därutöver föreslår vi, i enlighet med vårt uppdrag, att det ska införas en möjlighet för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att genomföra kontroll i belastningsregistret av redan anställda. En sådan kontroll föreslås få ske högst en gång per år och endast avse samtliga anställda eller en grupp av anställda. Kontrollen ska få ske mot samma brott som omfattas av belastningsregisterkontrollen inför anställning och arbetsgivaren får kräva att utdraget inte ska vara äldre än sex månader. Vår bedömning är emellertid att det saknas tillräckliga skäl för att införa en sådan kontroll och förslaget utgör inte en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget.

Vidare föreslår vi att den registerkontroll som görs av Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommuner i ärenden om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet även får innefatta en kontroll i misstankeregistret avseende misstanke om brott för vilket åtal har väckts. En sådan kontroll ska omfatta de uppgifter om brott som ingår i den belastningsregisterkontroll som Skolinspektionen och kommunerna har möjlighet att göra i dag i samma situation.

Slutligen föreslår vi att domstolarnas skyldighet att underrätta Skolinspektionen om domar i vissa brottmål utökas med samma brott som ska omfattas av den utökade registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande.

Förslagen som rör belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter föreslog i betänkandet SOU 2021:83 att det skulle införas belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och

sjukvårdsutbildningar vid statliga universitet och högskolor. Enligt betänkandet skulle en sådan kontroll omfatta brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

Vi föreslår att en belastningsregisterkontroll inför antagning till de aktuella utbildningarna ska omfatta ytterligare brott. Utöver de brott som anges i SOU 2021:83 föreslår vi att kontrollen ska omfatta uppgifter om brott mot terroristbrottslagen eller motsvarande äldre lag, brott mot lagen om straff för vissa internationella brott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen samt grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt lagen om straff för smuggling, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

De föreslagna brotten har det gemensamt att de med stor sannolikhet kan leda till nekade eller återkallade lärarlegitimationer eller yrkeslegitimationer på hälso- och sjukvårdsområdet. Brotten ingår också i den utökade belastningsregisterkontroll som enligt våra förslag ska ske inför anställning och annat mottagande i skolväsendet. Att brotten beaktas redan vid antagningen till högskolan bidrar till att skapa en mer förutsebar reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation.

Vi föreslår även att en belastningsregisterkontroll ska omfatta antagning till högskoleutbildning hos enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Belastningsregisterkontrollen ska motsvara den kontroll som föreslagits för de statliga lärosätena när det gäller vilka utbildningar och vilka brott som kontrollen ska avse. Kontrollen ska även i övrigt genomföras på samma sätt som föreslagits för de statliga lärosätena i SOU 2021:83. Det innebär att kontrollen ska ske av sökande som ska erbjudas plats på de aktuella utbildningarna, dvs. efter urvalet men innan antagningsbeskedet fattas. Kontrollen ska vidare göras av Universitets- och högskolerådet (UHR), i de fall de enskilda utbildningsanordnarna anlitar UHR inom ramen för det samordnade antagningsförfarandet, eller av de enskilda utbildningsanordnarna själva.

För att främja ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll föreslår vi att enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa personuppgifter i det antagningsregister som UHR för med stöd av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Antagningsregistret kan innehålla sekretessbelagda uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Vi föreslår därför att det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som fått vetskap om sådana uppgifter. Det är fråga om uppgifter om hälsotillstånd och skyddade personuppgifter som omfattas av bestämmelserna om sekretess i 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket i offentlighets- och sekretesslagen.

Vi anser inte att det finns behov av att införa några ytterligare sekretessbestämmelser för uppgifter som förekommer vid antagningen till högskoleutbildning. När det gäller uppgifter om förekomst i belastningsregistret bedömer vi att en sekretessbestämmelse inte skulle ge något reellt

skydd eftersom uppgifterna kommer att framgå på annat sätt, bl.a. av antagningsbeskedet.

Förslagen som rör ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande i högskolan och yrkeshögskolan

En student kan enligt dagens bestämmelser tills vidare avskiljas från högskoleutbildning i fall då studenten lider av en psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika, eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Som ytterligare förutsättning gäller att det till följd av något sådant förhållande bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Motsvarande gäller för studerande på en yrkeshögskoleutbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region.

Vi föreslår att det ska införas en ny grund för avskiljande av studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan. Förslaget innebär att det ska vara möjligt att avskilja studenter och studerande som tidigare varit föremål för disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteenden. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att studenten eller den studerande fortsatt med det beteende som föranlett åtgärderna och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier eller yrkeshögskolestudier.

Vårt förslag anknyter till det tidigare förslag om en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan som lämnades i SOU 2021:83. Enligt det förslaget skulle det vara möjligt att avskilja en student eller en studerande i fall då denne genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Vårt förslag innebär att samma slags beteende kommer att läggas till grund för ett avskiljande som det som avsågs i det tidigare förslaget. Genom att knyta ett avskiljande till beslut om disciplinära åtgärder bedömer vi att det är möjligt att undvika vissa av de tillämpningsproblem som det tidigare förslaget gav upphov till.

För högskolans del innebär vårt förslag att en student, för att ett avskiljande ska kunna ske, ska ha varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen (1993:100). Bestämmelserna avser disciplinära åtgärder som vidtas på grund av olika former av ordningsstörande beteenden. Det kan vara fråga om handlingar, t.ex. hot eller trakasserier, som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med under utbildningen men också mer allmänt ordningsstörande beteende som t.ex. störande av undervisningen.

För att ett avskiljande ska komma i fråga krävs vidare att studenten har fortsatt med det beteende som föranledde de disciplinära åtgärderna. Det innebär att studentens fortsatta beteende måste vara av likartat slag som det som föranledde de disciplinära åtgärderna.

Därutöver krävs att studenten genom sitt tidigare beteende har visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier. Kravet innebär inte att det ska göras någon framåtsyftande bedömning av studentens beteende utan bedömningen tar i stället sikte på om studenten genom sitt tidigare beteende kan sägas ha diskvalificerat sig för högskolestudier. Begränsningen till uppenbara fall av olämplighet innebär att den nya avskiljande-

grunden ska tillämpas restriktivt och avse de allvarligaste fallen av upprepat ordningsstörande beteende.

Vi föreslår att det ska införas en motsvarande avskiljandegrund för yrkeshögskolan. Eftersom det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder i de författningar som styr yrkeshögskolan, måste ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden utgå från beslut om disciplinära åtgärder som utbildningsanordnaren fattat med stöd av sina egna regler. Såvitt framkommit har de flesta offentliga utbildningsanordnare sådana regler. Vi bedömer därför att det bör vara möjligt att införa ett avskiljande på grund av tidigare beslut om disciplinära åtgärder även för yrkeshögskolan. Vi anser samtidigt att det finns anledning att se över om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder även för yrkeshögskolan.

Enligt nuvarande bestämmelser gäller ett beslut om avskiljande tills vidare. Den avskilde studenten eller studeranden har dock möjlighet att begära omprövning av beslutet två år efter att beslutet meddelades.

Vi föreslår att ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden ska tidsbegränsas. Skälet för detta är att ett avskiljande uteslutande kommer att grundas på hur studenten eller den studerande har uppträtt under utbildningen. Det kan därmed vara svårt för den avskilde studenten eller studeranden att vid en omprövning visa på att hans eller hennes beteende har förändrats på ett sådant sätt att det inte längre finns skäl för ett avskiljande. Vi bedömer att en lämplig tid för ett avskiljande är tre år från det att beslutet meddelades. Den avskilde studenten eller studeranden ska därefter kunna återuppta sin utbildning utan ansökan och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

Samtliga lag- och förordningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)[1]

dels att 2 kap. 33 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 33 § ska utgå,

dels att nuvarande 2 kap. 32 § ska betecknas 2 kap. 33 §,

dels att 2 kap. 31 §, den nya 2 kap. 33 § och 25 kap. 2 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 32 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
31 §[2]	
Den som erbjuds en anställning inom *förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan* eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst *ett år* gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas.	Den som erbjuds en anställning inom *skolväsendet* eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister *och lagen (1998:621) om misstankeregister* för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst *sex månader* gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas.

Registerutdrag som avses i första stycket ska visas upp även av den som

1. erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet som avses i första stycket under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet,

2. under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet som avses i första stycket, eller

3. genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket visas upp för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett

[1] Senaste lydelse av 2 kap. 33 § 2021:452.

[2] Senaste lydelse 2022:1315.

sådant sätt som avses där. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

32 §

En arbetsgivare inom skolväsendet eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får högst en gång per år begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister ska visas upp av anställda. Arbetsgivaren får göra en sådan kontroll endast om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda.

Arbetsgivaren får kräva att registerutdraget ska vara högst sex månader gammalt.

32 §

En kontroll av ett registerutdrag enligt 31 § ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

33 §[3]

En kontroll av ett registerutdrag enligt 32 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

25 kap.

2 a §[4]

En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst *ett år* gammalt.

En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och *lagen (1998:621) om misstankeregister*. Utdraget ska vara högst *sex månader* gammalt.

Om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas.

Kontrollen av registerutdraget ska dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

---

[3] Senaste lydelse av tidigare 2 kap. 32 § 2021:452.
[4] Senaste lydelse 2022:241.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 31 § i den nya lydelsen tillämpas inte för

a) den som erbjuds eller tilldelas arbete inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan anställning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 1 och som han eller hon hade före ikraftträdandet,

b) den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan utbildning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 2 och som han eller hon antagits till före ikraftträdandet, och

c) den som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom den kommunala vuxenutbildningen genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program som påbörjats före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 8 a § lagen om misstankeregister (1998:621) att ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 a[1]
En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.	En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn *eller skollagen (2010:800)* har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

[1] Senaste lydelse 2019:432.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina att det ska införas två nya paragrafer, 16 och 17 §§, och närmast före 16 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Kontroll i belastningsregistret inför antagning
	16 §
	En förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa brott. En kontroll i registret får endast göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning.
	Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott som avses i första stycket.
	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.
	Tystnadsplikt
	17 §
	Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får inte obehörigen röja uppgifter som han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden.
	I det allmännas verksamhet och för sådana organ som anges i

bilagan till offentlighets- och sekretesslagen gäller den lagen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Bestämmelsen i 16 § tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 december 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1998:620) om belastningsregister ska införas en ny paragraf, 9 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 b §
	Regeringen får i fråga om antagning till vissa utbildningar meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut, om det begärs av en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att rubrikerna närmast före 21 kap. 2 § och 23 kap. 6 a § ska lyda ”Sekretessbrytande bestämmelser”,

dels att 44 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 21 kap. 2 a § och 23 kap. 6 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	21 kap.
	2 a §
	Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.
	23 kap.
	6 b §
	Sekretessen enligt 5 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

44 kap.

5 §[1]

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, *och*

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser.

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter,

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, *och*

8. av 17 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

[1] Senaste lydelse 2024:1147.

1.6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434)

dels att 4 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	6 a §
	Regeringen får meddela föreskrifter om att en student under en tid av tre år ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten
	1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder, och
	2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och
	3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.
7 §[1]	
En för högskolan gemensam nämnd *skall* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande *skall* vara jurist och ha erfarenhet som domare.	En för högskolan gemensam nämnd *ska* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande *ska* vara jurist och ha erfarenhet som domare.
Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan.	
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.	
Ett beslut om avskiljande *skall*, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.	Ett beslut om avskiljande *enligt 6 § ska*, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Beslut enligt 4 kap. 6 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

[1] Senaste lydelse 1996:555.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:128) om yrkeshögskolan
dels att nuvarande 19 a–19 e §§ ska betecknas 19 b–19 f §§,
dels att rubriken närmast före 19 a § ska sättas närmast före 19 b §,
dels att det ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 a § *En studerande får under en tid av tre år avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon* *1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder som grundar sig på ordningsstörande beteende, och* *2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och* *3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva yrkeshögskolestudier.* *Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.*
	Behandling av personuppgifter
19 a § Bestämmelserna i 19 *d* och 19 *e* §§ tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet inom yrkeshögskolan som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.	*19 b §*[1] Bestämmelserna i 19 *e* och 19 *f* §§ tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet inom yrkeshögskolan som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.
19 b § Bestämmelserna i 19 *d* och 19 *e* §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april	*19 c §*[2] Bestämmelserna i 19 *e* och 19 *f* §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april

[1] Senaste lydelse av tidigare 19 a § 2018:1352.
[2] Senaste lydelse av tidigare 19 b § 2018:1352.

2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.	2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.
Termer och uttryck i 19 *d* och 19 *e* §§ har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.	Termer och uttryck i 19 *e* och 19 *f* §§ har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

20 §

Högskolans avskiljandenämnd ska pröva frågor om avskiljande.	
Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildnings-anordnaren. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ett beslut om avskiljande ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.	Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildnings-anordnaren. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ett beslut om avskiljande *enligt 19 §* ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Beslut enligt 19 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	5 a §
	En enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina får ha direktåtkomst till de personuppgifter som behandlas enligt 2 § om det behövs för antagning av studenter.
	Direktåtkomsten ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.
	Vid sådan direktåtkomst har den enskilda utbildningsanordnaren rätt att ta del av de personuppgifter som omfattas av åtkomsten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister

dels att den i SOU 2021:83 föreslagna nya 16 g § och 22 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 21 b §, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2021:83	*Föreslagen lydelse*
	16 g §
Uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 4 § förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska lämnas ut om det begärs av Universitets- och högskolerådet eller ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434), i fråga om en sökande som myndigheten ska kontrollera enligt 4 kap. 3 a § högskolelagen.	Uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 4 § förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska lämnas ut om det begärs av Universitets- och högskolerådet eller ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434), i fråga om en sökande som myndigheten ska kontrollera enligt 4 kap. 3 a § högskolelagen *och 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina*.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	21 b §
	Uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 4 § förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska lämnas ut om det begärs av en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om att utfärda vissa examina, i fråga om en sökande som den enskilde utbildningsanordnaren ska kontrollera enligt 16 § den lagen.

22 §[1]

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 1 lagen (1998:620) om belastningsregister ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande där

1. någon annan påföljd än böter har dömts ut,

2. dagsböter har dömts ut för brott mot 3 kap. 5 §, 4 kap. 4 och 5 §§, 8, 9 och 14 kap. samt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

3. böter har dömts ut för brott som avses i 6 kap. 8 och 10 §§ samt 16 kap. 11 § brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket 2 och 3, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen (2010:800) ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § *och* 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken *och* terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.	Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen (2010:800) ska, *i fråga om den som ska anställas, anlitas eller tas emot inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen*, endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot *1.* 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1, *1 a och 1 b §§, 2 § första stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket, 4 a §, 4 c–4 e §§, 5 § andra stycket,* 6 kap., 8 kap. *5 och* 6 §§*, 9 kap. 4 § andra stycket, 13 kap. 1–3 §§,* 16 kap. 5 a *§, 8 § första, andra och fjärde styckena* och 10 a § brottsbalken, *2.* terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag, *3. 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen,*

[1] Senaste lydelse 2024:917.

4. 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622)

5. 3 § första stycket och 3 a § lagen om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen,

7. 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. 6 § första, tredje och fjärde styckena, 6 a § tredje och fjärde styckena och 6 b § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

9. lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, eller

10. lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor.

Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott *än de som anges i tredje stycket*, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen ska, i fråga om den som ska anställas, anlitas eller tas emot inom den kommunala vuxenutbildningen enligt 20 kap. skollagen, endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot

1. 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 och 2 §§ och 8 kap. 6 § brottsbalken,

2. terroristbrottslagen eller motsvarande äldre lag, eller

3. lagen om straff för vissa internationella brott.

Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott än de som anges i femte stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 4 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1–2 och 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§, 16 kap. 8, 9 och 10 a §§ brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling och 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622) samt medverkan och försök till sådana brott. I fråga om brott som avses i 6 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa dopningsmedel ska utdraget också innehålla uppgifter om domar, beslut och strafföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 5 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 6 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1135) om misstankeregister

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 §[1]

En uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 33 § fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

3. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

4. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

5. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

6. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. En socialnämnd, i ärenden om

a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

[1] Senaste lydelse 2024:369.

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12-16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller

e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 2 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), 3 kap. 3 och 7 §§ järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller 4 kap. 2 och 5 §§ lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem överväger att ge tillstånd,

10. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten lämplighetsprövar enligt

a) lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,

b) lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

c) lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

d) lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

e) lagen (2010:751) om betaltjänster,

f) försäkringsrörelselagen (2010:2043),

g) lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

h) lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

i) lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,

j) lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

k) lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag,

l) lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal,

m) lagen (2024: 114) om clearing och avveckling av betalningar,

n) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,

o) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012, eller

p) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937,

11. Fastighetsmäklarinspektionen, vid en redbarhets- och lämplighetsprövning av en fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen (2021:516),

12. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,

13. Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna,

14. Skatteverket, för prövning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt, skattebefriade förbrukare enligt lagen om skatt på energi eller lagen om alkoholskatt samt lagerhållare enligt lagen om skatt på energi, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter eller lagen om tobaksskatt,

15. Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels dem som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

16. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

17. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

18. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

19. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd,

20. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras,

21. Migrationsverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita inom förvarsverksamheten, och

22. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras.

23. Statens skolinspektion eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande och tillsyn av enskild huvudman enligt skollagen (2010:800), i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna eller har godkänt som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § och 25 kap. 10 a § den lagen. De uppgifter som ska lämnas ut efter en sådan begäran är uppgifter om brott mot 3, 4, 6, 8-11, 13-17 eller 20 kap. brottsbalken, 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), lagen

(1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138) eller terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

8 b §

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i skollagen (2010:800).

Registerutdraget ska, i fråga om den som ska anställas, anlitas eller tas emot inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800), endast innehålla uppgifter om brott som avses i

1. 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1, 1 a och 1 b §§, 2 § första stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket, 4 a §, 4 c–4 e §§, 5 § andra stycket, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§, 9 kap. 4 § andra stycket, 13 kap. 1–3 §§, 16 kap. 5 a §, 8 § första, andra och fjärde styckena och 10 a § brottsbalken,

2. terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag,

3. 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64),

4. 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622)

5. 3 § första stycket och 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),

7. 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. 6 § första, tredje och fjärde styckena, 6 a § tredje och fjärde styckena och 6 b § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

9. lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, eller

10. lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor.

Ett registerutdrag enligt första stycket ska, i fråga om den som ska anställas, anlitas eller tas emot inom den kommunala vuxenutbildningen enligt 20 kap. skollagen, endast innehålla uppgifter om brott som avses i

1. 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 och 2 §§ och 8 kap. 6 § brottsbalken,

2. terroristbrottslagen eller motsvarande äldre lag, eller

3. lagen om straff för vissa internationella brott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs i frågan om förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

dels att 7 kap. 1–4 §§ och rubriken närmast före 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

7 kap.

1 §[1]

En studerande på en utbildning inom yrkeshögskolan, som anordnas av staten, en kommun eller en region, får avskiljas från utbildningen under de villkor som anges i 19 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.	En studerande på en utbildning inom yrkeshögskolan som anordnas av staten, en kommun eller en region, får avskiljas från utbildningen under de villkor som anges i 19 § *och 19 a §* lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

Frågor om avskiljande prövas av Högskolans avskiljandenämnd enligt 8–20 §§ förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning och 8 § förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd.

Nämnden tar upp frågor om avskiljande endast efter skriftlig anmälan från ledningsgruppen för utbildningen. Den ansvariga utbildningsanordnaren är den studerandes motpart hos Högskolans avskiljandenämnd eller hos domstolen, om ett beslut av nämnden i fråga om avskiljande överklagas.

2 §[2]

Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att den studerande tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.	Ett beslut om avskiljande *enligt 19 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan* ska alltid innebära att den studerande tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Beslutet om avskiljande ska också innebära att den studerande tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag som anordnas av staten, en kommun eller en region, om inte Högskolans avskiljandenämnd beslutar något annat.

Ett beslut om avskiljande innebär vidare att den studerande tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan utbildning inom yrkeshögskolan som anordnas av staten, en kommun eller en region, om det anges i beslutet.

2 a §

Ett beslut om avskiljande enligt 19 a § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan ska alltid innebära att den studerande inte får fortsätta den pågående utbildningen under

[1] Senaste lydelse 2019:1071.
[2] Senaste lydelse 2019:1071.

	en tid av tre år från det att beslutet meddelades. *Beslutet om avskiljande ska också innebära att den studerande under denna tid inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag som anordnas av staten, en kommun eller en region, om inte Högskolans avskiljandenämnd beslutar något annat.* *Ett beslut om avskiljande innebär vidare att den studerande under denna tid inte får antas till eller fortsätta någon annan utbildning inom yrkeshögskolan som anordnas av staten, en kommun eller en region, om det anges i beslutet.*
	3 §
Ett beslut om avskiljande ska, på skriftlig begäran av den som beslutet avser, omprövas sedan två år förflutit från det att beslutet meddelades.	Ett beslut om avskiljande *som avses i 2 §* ska, på skriftlig begäran av den som beslutet avser, omprövas sedan två år förflutit från det att beslutet meddelades.
Upphävande av ett avskiljande	**Upphävande *och upphörande* av ett avskiljande**
	4 §
När ett beslut om avskiljande upphävs får den studerande utan särskild ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den tidigare fullgjorda utbildningen.	När ett beslut om avskiljande *som gäller tills vidare* upphävs *eller ett tidsbegränsat beslut om avskiljande upphör att gälla* får den studerande utan särskild ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den tidigare fullgjorda utbildningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter för högskoleutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning

dels att 3 och 5 §§ och rubriken närmast före 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 3 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 a § *En student får avskiljas under de villkor som anges i 4 kap. 6 a § högskolelagen (1992:1434). Ett sådant avskiljande får endast grundas på disciplinära åtgärder som vidtagits med stöd av 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen (1993:100).*
3 §	
Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.	Ett beslut om avskiljande *enligt 4 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434)* ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Ett beslut om avskiljande ska också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenämnden beslutar något annat.

Ett beslut om avskiljande innebär också att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet.

	3 a § *Ett beslut om avskiljande enligt 4 kap. 6 a § högskolelagen (1992:1434) ska alltid innebära att studenten inte får fortsätta den pågående utbildningen under en tid av tre år från det att beslutet meddelades.* *Ett beslut om avskiljande ska också innebära att studenten under denna tid inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenämnden beslutar något annat.*

	Ett beslut om avskiljande innebär också att studenten under denna tid inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning om det anges i beslutet.
Upphävande av avskiljande	**Upphävande *och upphörande* av avskiljande**
5 §	
När ett beslut om avskiljande upphävs, får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.	När ett beslut om avskiljande *som gäller tills vidare* upphävs *eller ett tidsbegränsat beslut om avskiljande upphör att gälla*, får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.13 Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (2007:1268)

Härigenom föreskrivs att 16 § officersförordningen (2007:1268) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 §	
Den som enligt 12 § skiljs från grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten får avgångsvederlag från och med den dag utbildningen avbryts till och med den 30:e dagen från det att beslutet om att skilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dagersättning som han eller hon hade vid skiljandet från utbildningen.	
Den som enligt 4 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning avskiljs från utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan, får avgångsvederlag under 30 dagar från och med dagen från det att beslutet om att avskilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dagersättning som han eller hon hade vid avskiljandet från utbildningen.	Den som enligt 4 kap. 6 *eller 6 a §§ högskolelagen* (1992:1434) och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning avskiljs från utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan, får avgångsvederlag under 30 dagar från och med dagen från det att beslutet om att avskilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dagersättning som han eller hon hade vid avskiljandet från utbildningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
En domstol ska underrätta Statens skolinspektion om en dom genom vilken en lärare eller en förskollärare som är legitimerad enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § andra stycket skollagen eller enligt 27 kap. 4 § skollagen	En domstol ska underrätta Statens skolinspektion om en dom genom vilken en lärare eller en förskollärare som är legitimerad enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § andra stycket skollagen eller enligt 27 kap. 4 § skollagen
1. har dömts för brott som han eller hon har begått i eller i samband med sin yrkesutövning, eller	1. har dömts för brott som han eller hon har begått i eller i samband med sin yrkesutövning, eller
2. i annat fall har dömts för brott enligt	2. i annat fall har dömts för brott enligt
a) 3 kap. 1, 2 eller 6 § brottsbalken,	a) 3 kap. 1, 2 eller 6 § brottsbalken,
b) 4 kap. 1 § brottsbalken,	b) 4 kap. 1 §, *1 a eller 1 b §§, 2 § första stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket, 4 a §, 4 c–4 e §§ eller 5 § andra stycket* brottsbalken,
c) 6 kap. brottsbalken,	c) 6 kap. brottsbalken,
d) 8 kap. 6 § brottsbalken,	d) 8 kap. *5 eller* 6 §§ brottsbalken,
e) 16 kap. 5 a eller 10 a § brottsbalken, *eller*	e) *9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,*
f) terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.	f) *13 kap. 1–3 §§ brottsbalken,*
	*g)*16 kap. 5 a *§, 8 § första, andra och fjärde styckena* eller 10 a § brottsbalken
	h) terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag,
	i) 1 eller 3 §§ narkotikastrafflagen,
	j) 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622),
	k) 3 § första stycket eller 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
	l) 9 kap. 1 § första stycket eller 1 a § vapenlagen (1996:67),

[1] Senaste lydelse 2024:918.

m) 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

n) 6 § första, tredje och fjärde styckena, 6 a § tredje och fjärde styckena och 6 b § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

o) lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, eller

p) lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor.

I fråga om brott som avses i första stycket 2 ska underrättelse lämnas endast om annan påföljd än böter har dömts ut.

Underrättelsen ska lämnas inom en vecka från det att domen meddelades.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.15 Förslag till ändring i förslag till förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Härigenom föreskrivs i fråga om den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

dels att nuvarande 4 och 5 §§ ska betecknas 6 och 7 §§,

dels att 1 § och de nya 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 och 5 §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2021:83	*Föreslagen lydelse*
	1 §
I denna förordning finns det bestämmelser om den registerkontroll som ska göras enligt 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar.	I denna förordning finns det bestämmelser om den registerkontroll *inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som ska göras* enligt 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) *och 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.*
Med högskola avses i denna förordning både universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.	Med högskola avses i denna förordning både universitet och högskolor.
	Med enskild utbildningsanordnare avses i denna förordning en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen om tillstånd att utfärda examina.
	4 §
	De lärarutbildningar som avses i 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina är:
	– utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen eller yrkeslärarexamen, med undantag för utbildning som motsvarar utbildning enligt förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom

	förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen, och *– utbildningar som motsvarar utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskole-utbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare eller yrkeslärare.*
	5 § *De hälso- och sjukvårds-utbildningar som avses i 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina är:* *– utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkar-examen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen, och* *– utbildningar som motsvarar utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskole-utbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till yrkeslegitimation enligt 4 kap. 2 § patient-säkerhetslagen (2010:659) för barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgen-sjuksköterska eller sjuksköterska*.
4 § De brott som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) är brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.	*6 §* De brott som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) *och 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina* är brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken, *3 § narkotika-strafflagen (1968:64), 6 § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling, terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag och brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,* om brotten

	lett till någon annan påföljd än böter.
5 § Föreskrifter om Universitets- och högskolerådets *och* högskolors rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret finns i 16 g § förordningen (1999:1134) om belastningsregister. En sådan kontroll i belastningsregistret ska genomföras innan en sökande antas till utbildningar som avses i *2 och 3 §§*.	*7 §* Föreskrifter om Universitets- och högskolerådets *samt* högskolors *och enskilda utbildningsanordnares* rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret finns i 16 g *och 21 b §§* förordningen (1999:1134) om belastningsregister. En sådan kontroll i belastningsregistret ska genomföras innan en sökande antas till utbildningar som avses i *2–5 §§*.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Förordningen tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 december 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den inledande uppdragsbeskrivningen för vårt uppdrag beslutades av regeringen den 2 april 2024. Uppdragsbeskrivningen finns i sin helhet i bilaga 1.

Vårt uppdrag består i huvudsak av tre delar. Den första delen rör ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret inför och under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800).

Vi ska i denna del:

- lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll inför anställning, anlitande eller mottagande av verksamheten,
- föreslå vilka brott som ska inkluderas i ett sådant registerutdrag,
- analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som kontrollerar det,
- vid behov föreslå en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering i skollagen om registerkontroll,
- lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för arbetsgivare att göra undantag från huvudregel om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt mottas inom verksamheten,
- analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska kunna ålägga redan anställda att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret,
- analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen att inför eller under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av,
- analysera om det finns behov för Statens skolinspektion respektive kommunen att vid sin ägar- och ledningsprövning ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter som de ska få ta del av,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga,
- vid behov lämna de förslag i fråga om dataskydd, sekretess och tystnadsplikt som kan behövas till följd av förslagen,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den andra delen av uppdraget gäller införandet av belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa högskoleutbildningar. Förslag om en sådan kontroll har tidigare lämnats i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83).

I denna del ska vi:

- komplettera förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll vid antagning i fråga om vilka brott en sådan kontroll ska omfatta,
- med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83 föreslå hur ett system med belastningsregisterkontroll vid antagning kan utformas för att omfatta utbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina,
- analysera förutsättningarna för att rätta eller ändra en enskild utbildningsanordnares beslut om att inte anta en sökande till en utbildning på grund av att den sökande förekommer i belastningsregistret,
- lämna förslag som innebär att det är tillåtet för en enskild utbildningsanordnare att behandla uppgifter om förekomst i belastningsregistret i samband med antagning,
- lämna förslag på hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst kan ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll,
- analysera om det finns skäl att införa nya sekretessbestämmelser som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för exempelvis uppgifter om hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos Universitet- och högskolerådet, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och vid behov lämna sådana förslag,
- analysera om det finns skäl att införa bestämmelser om tystnadsplikt som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för exempelvis uppgifter om s.k. skyddade personuppgifter, hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd och som inte anges i bilagan till OSL, och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den tredje delen rör ökade möjligheter att avskilja studerande på högskolan och på yrkeshögskolan.

I denna del ska vi:

- lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studerande från utbildning som ges vid högskolan eller yrkeshögskolan, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi ska också redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av våra förslag inklusive vilka anpassningar av polisens IT-system som följer av

förslagen samt beskriva konsekvenserna av dessa för övrig IT-utveckling på myndigheten. Bland annat ska förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt analyseras och redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Vi ska också redogöra konsekvenserna för enskilda och bedöma integritetsriskerna med förslagen.

Den 17 december 2024 beslutade regeringen om en ändring av uppdraget (återfinns i bilaga 2). Enligt uppdragsändringen ska vi:

- lämna förslag som innebär att arbetsgivaren inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt och föreslå vilka uppgifter som arbetsgivaren på sådant sätt ska få tillgång till, och
- föreslå vilka ytterligare brott som ska omfattas av förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

2.2 Utredningens arbete

Vi påbörjade vårt arbete i april 2024. Inom ramen för vårt uppdrag har vi inhämtat synpunkter och upplysningar från:

- Integritetsskyddsmyndigheten
- Högskolans avskiljandenämnd
- Polismyndigheten
- Statens skolinspektion (Skolinspektionen)
- Universitets- och högskolerådet (UHR)
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Almega Utbildning (tidigare Friskolornas riksförbund)
- Statens skolverk (Skolverket)
- Lärarnas ansvarsnämnd
- Yrkeshögskoleförbundet
- Myndigheten för yrkeshögskolan

Vi har också inhämtat synpunkter och upplysningar från arbetsmarknadens parter genom:

- Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
- Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
- Landsorganisationen i Sverige (LO)
- Arbetsgivarverket
- Sveriges lärare
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Kommunal

Därutöver har vi inhämtat synpunkter och upplysningar från statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda relevanta examina genom:

- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
- Chalmers tekniska högskola
- Röda korsets Högskola
- Marie Cederschiöld högskola
- Sophiahemmets högskola
- Högskolan i Jönköping

Vissa överväganden och förslag i andra utredningar har varit av relevans för vårt uppdrag. Vi har därför haft kontakt med och samrått med följande utredning:

- Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (Ds 2024:24).

Därutöver har det tillsatts en intern referensgrupp med representanter för berörda enheter på Utbildningsdepartementet som löpande har lämnat synpunkter på uppdraget.

2.3 Promemorians disposition och innehåll

Denna promemoria är strukturerad på så sätt att det först ges en redogörelse för det förändrade omvärldsläget som är bakgrunden till de förslag som lämnas i promemorian avseende skolväsendet (kapitel 3). I kapitel 4 ges en översiktlig genomgång av de regelverk som skyddar den personliga integriteten. I det efterföljande kapitlet 5 redogör vi för regelverket kring belastnings- och misstankeregistret. Därefter ges i kapitel 6 en kortare genomgång av relevanta delar av den skollagsreglerade verksamheten. Vi redogör sedan för de generella utgångspunkterna för våra förslag avseende utökade registerkontroller inom skolväsendet och vid antagning till högre utbildning (kapitel 7).

De efterföljande kapitlen (kapitel 8–14) innehåller våra överväganden. Varje övervägandekapitel innehåller ett eller flera bakgrundsavsnitt. I kapitel 8 redogör vi för våra överväganden kring en utökad registerkontroll inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Det efterföljande kapitlet innehåller våra överväganden avseende om en sådan registerkontroll även bör ske inom den kommunala vuxenutbildningen (kapitel 9). I kapitel 10 redogör vi för våra överväganden kring registerkontroll under pågående anställning. Därefter redogör vi för våra överväganden kring om en misstankeregisterkontroll ska få ske vid ägar- och ledningsprövningar (kapitel 11).

Därefter lämnar vi förslag kring vilka brott som ska ingå i den kontroll i belastningsregistret som i SOU 201:83 föreslås ska ske inför antagning till vissa högskoleutbildningar och på hur enskilda utbildningsanordnare ska kunna inordnas i ett antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll (kapitel 12). I kapitel 13 redogör vi för våra överväganden kring en ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskola. I

kapitel 14 lämnar vi förslag om vilka ytterligare brott som bör omfattas av domstolarnas underrättelseskyldighet till Skolinspektionen. I kapitel 15 lämnas förslag till ikraftträdande och övergångsbestämmelser av regleringen. I kapitel 16 finns en konsekvensanalys och i kapitel 17 en författningskommentar.

3 Ett förändrat omvärldsläge medför nya skyddsbehov för barn och elever i skolan

3.1 Skolan ska vara en trygg plats där anställda är lämpliga för sina uppdrag

Alla elever har rätt till en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Detta är en utgångspunkt för skolväsendet och framgår av 5 kap. 3 § skollagen (2010:800). Barn och elever i förskolan och skolan befinner sig i beroendeställning till anställda på skolan och är hänvisade till dessa för stöd och hjälp. Såväl eleverna som deras föräldrar måste därför kunna utgå från att de som arbetar i skolan tillgodoser behovet av en trygg miljö.

Skolan är också en viktig plats där barns och ungas normer och moral formas. Personal i skolan ska inte utsätta barn och elever för diskriminering, kränkande behandling eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Av skollagens portalparagrafer framgår att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen ska också utformas i överensstämmelse med de grundläggande demokratiska värderingarna och mänskliga rättigheter som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor (1 kap. 4 och 5 §§ skollagen).

För att undvika att olämpliga personer arbetar inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet måste huvudmännen vara noggranna i sina rekryteringsförfaranden. Som en del av lämplighetsprövningen av arbetssökande gäller sedan den 1 juli 2001 att den som erbjuds anställning i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret som visar om sökanden är dömd för brott av vissa särskilt angivna slag. Även den som är över 15 år och som är folkbokförd där pedagogisk omsorg som ersätter förskola eller fritidshem ska bedrivas ska på begäran visa upp ett sådant utdrag (se avsnitt 8.2).

Den kontroll i belastningsregistret som sker i dag inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet omfattar domar, beslut eller strafföreläggande för brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Sedan den 13 november 2024 omfattar kontrollen också brotten involverande av underårig i brottslighet och brott mot terroristbrottslagen

(2022:666) eller motsvarande äldre lag. När regleringen om registerkontroll infördes anförde regeringen att det huvudsakliga syftet med kontrollen är att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar (prop. 1999/2000:123 s. 29).

3.2 Omvärldsläget och brottsligheten har förändrats

Omvärldsläget och brottsligheten i Sverige har förändrats och nya brott har tillkommit i svensk rätt sedan den nuvarande regleringen om belastningsregisterkontroll inför anställning i skolan infördes för snart 25 år sedan. Sverige möter i dag huvudsakligen tre parallella hot mot den inre säkerheten: terrorism och våldsbejakande extremism, olika främmande statliga aktörer som agerar fientligt mot Sverige och grov organiserad brottslighet. Ett oroligt omvärldsläge och en förändrad kriminalitet påverkar eleverna och situationen i skolan.

Barn och elever behöver skyddas mot radikalisering och annan skadlig påverkan

I dag behöver barn och elever skyddas inte bara mot våld och övergrepp utan också mot t.ex. rekrytering till kriminella nätverk och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan. Under perioden 2019–2024 återkallade Skolinspektionen tillstånd för nio skolor p.g.a. risk för att elever vid huvudmännens skolor kan utsättas för antidemokratisk påverkan.

Terrorism och våldsbejakande extremism är ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet och i förlängningen mot demokratin. Våldsbejakande extremism utgörs av rörelser och individer som bejakar och legitimerar våld som medel för att förverkliga extrema ideologiska åsikter och idéer. Våldsbejakande extremism och terrorism uppstår inte i ett vakuum. Sociala missförhållanden, polarisering och politiska skeenden kan bidra till att skapa antidemokratiska stämningar och ett missnöje som i sin tur kan utgöra en grogrund för att våldsbejakande ideologier och extremistiska grupperingar får fäste. Detta framgår av regeringens skrivelse Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera (skr. 2023/24:56). Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre grupper: den s.k. autonoma miljön (vänsterextremism), vit maktmiljön (högerextremism) och den våldsbejakande islamistiska extremistiska miljön. Dessa miljöer består av organisationer, grupper och nätverk som har visat sig vara beredda att begå eller uppmana andra att begå brott för att nå ideologiska syften (SOU 2019:49 s. 116 f.).

Säkerhetspolisen konstaterade i sin lägesbild för 2023/2024 att attentatshotet i Sverige framför allt kommer från våldsbejakande islamistisk extremism och våldsbejakande högerextremism. Aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna, men även antistatliga rörelser och främmande makt, sprider propaganda, desinformation och misstro gentemot samhället i syfte att öka polariseringen och att radikalisera fler individer, däribland barn och unga. Under 2023 såg Säkerhetspolisen ett ökat inflöde av attentatshot riktade mot Sverige. Till följd av den

förändrade hotbilden höjdes terrorhotnivån i Sverige till ett högt hot i augusti 2023 och ligger kvar där i dag.

För att hindra att barn och elever involveras i våldsbejakande extremism är det viktigt med en trygg och säker skola som arbetar med det demokratiska uppdraget. Skolan kan även göra stor skillnad för de barn och elever som befinner sig i, eller riskerar att hamna i, en våldsbejakande extremistmiljö.

Allt yngre barn dras in i kriminella nätverk

Allt yngre barn dras in i kriminella nätverk och begår grova brott. Det dödliga våldet med skjutvapen har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2010-talet och skiljer ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisar en minskning av dödligt våld. Förekomsten av sprängningar i landet ökade lavinartat under 2023 och ett stort antal sprängningar inledde också 2025. Polismyndigheten har bedömt att cirka 1 000 barn och unga ansluter sig till lokala kriminella miljöer varje år (Bob – barn och unga i organiserad brottslighet, 2023). I synnerhet pojkar löper ökad risk att rekryteras och involveras på olika sätt i kriminella sammanhang. Att allt fler och yngre barn och unga dras in i brottslig verksamhet som bedrivs av kriminella nätverk utgör ett stort problem. Detta är allvarligt både för de enskilda som dras in i en kriminell miljö och för samhället i stort. Att tidigt involveras i kriminalitet kan medföra en rad ogynnsamma följder för inträdet till studier och arbetsliv, men också äventyrande av liv, hälsa och trygghet (prop. 2022/23:53 s. 27–28 och 79). Det senaste året har det skett en kraftig ökning av antalet barn som misstänks för mord. Enligt statistik från Åklagarmyndigheten har 93 unga under 15 år under januari–juli 2024 misstänkts för bl.a. mord, medhjälp till mord eller försök till mord. Under samma period förra året var siffran 23.

Narkotikahandeln utgör är en viktig inkomstkälla för de kriminella nätverken. Inflödet av barn och unga i kriminella nätverk drivs av narkotikadistribution där en kontinuerlig nyrekrytering är en del av affärsmodellen (Brå 2023:13 Barn och unga i kriminella nätverk).

Antalet anmälda brott har ökat över tid

Regeringen redovisar årligen utvecklingen av brottsligheten, tryggheten och förtroendet för rättsväsendet i budgetpropositionen. Av budgetpropositionen för 2025 framgår att antalet anmälda brott ökade från mitten av 00-talet fram till 2020 men minskade under 2021 och 2022. Under 2023 har återigen antalet anmälda brott ökat i jämförelse med föregående år. Skadegörelsebrott, sexualbrott och bedrägeribrott har ökat allra mest över tid. Antalet anmälda narkotikabrott har också ökat kraftigt över tid. Antalet anmälda tillgreppsbrott har däremot minskat (prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 4 s. 9 f.).

I Brå:s preliminära statistik för 2024 anmäldes knappt 1,48 miljoner brott vilket innebar en minskning med en procent jämfört med året innan. Den kategori som ökade mest i antal anmälda brott under 2024 jämfört med året innan var narkotikabrott. Även brott mot person, som ofredande och misshandel, ökade under 2024.

Den officiella statistiken ger dock en otillräcklig bild av brottslighetens omfattning och utveckling. Det beror på att långt ifrån alla brott anmäls och benägenheten att anmäla kan variera över tid och mellan olika brottskategorier.

4 Regelverk som skyddar den personliga integriteten

4.1 Personlig integritet

Det finns ingen legal definition av personlig integritet även om begreppet används i flera lagstiftningar. Lagstiftaren har i ett försök att beskriva vad den personliga integriteten handlar om uttalat att alla människor har rätt till en fredad sfär där oönskade intrång bör kunna avvisas (se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 175). Tanken är att var och en ska kunna kontrollera uppgifter om sig själv och utomståendes möjligheter att ta del av dessa uppgifter. Personlig integritet innefattar därmed såväl en rätt till en privat sfär skyddad från utomståendes insyn som en rätt att bestämma över kunskap om sig själv och sin kropp. En registerkontroll kan i sig anses som ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om en person förekommer i det aktuella registret eller inte (prop. 2006/07:37 s. 13 f.).

4.2 Regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen. Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § följer att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Målsättningsstadgandet anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men är inte rättsligt bindande för det allmänna.

I 2 kap. finns rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Av 2 kap. 6 § andra stycket framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2011 och syftet var att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. I förarbetena anges att det inte är det huvudsakliga syftet med en åtgärd som är avgörande för om den ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, utan vilken effekt som åtgärden har. Som exempel på en sådan åtgärd anges registrering av personuppgifter i polisens belastningsregister. Registreringen innebär en kartläggning av alla som har dömts eller på annat sätt har lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bl.a. för att utreda brott och bestämma

straff samt vid lämplighets- och tillståndsprövning av olika slag (prop. 2009/10:80 s. 180 f.).

Rätten till skydd av privatlivet och den personliga integriteten är inte absolut. Skyddet enligt regeringsformen kan inskränkas genom lag (2 kap. 20 §). Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får dock endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 20 och 21 §§). Det betyder att en proportionalitetsbedömning ska göras. Av förarbetena framgår att grundlagsskyddet innebär att lagstiftaren noga ska redovisa sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153.) Begränsningar får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

4.3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i den allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som FN antog 1948. I artikel 12 anges att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Vidare anges att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna anses till stora delar som ett uttryck för sedvanerättsliga regler.

Sverige har anslutit sig till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som i artikel 17 upprepar innehållet i artikel 12 i den allmänna förklaringen. Konventionen är bindande för anslutna stater.

4.4 ILO:s riktlinje Protection of workers' personal data

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är ett FN organ för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO utarbetar konventioner och rekommendationer för att bl.a. främja social rättvisa. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande men deras genomförande ska främjas. ILO har tagit fram riktlinjer angående skydd för arbetstagares personuppgifter i Protection of workers' personal data, An ILO code of practice. Av riktlinjerna framgår att en arbetsgivare inte ska hämta in uppgifter om en arbetssökandes eller arbetstagares lagöverträdelser om inte uppgifterna är direkt relevanta för beslut om anställning och i övrigt sker i överensstämmelse med nationell lagstiftning. Som direkt relevanta uppgifter nämns bl.a. uppgifter om begångna sexualbrott inför arbete med barn och uppgifter om trafikbrott inför arbete som innefattar framförande av fordon. Som huvudregel ska uppgifterna i sådant fall hämtas in direkt från den person det berör.

4.5 Europakonventionen

Europakonventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk rätt och gäller som lag. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Artikel 8.1 i Europakonventionen stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Artikel 8 förpliktigar alltså stater att avstå från att göra oproportionerliga intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet. Behandling av personuppgifter faller ofta inom bestämmelsens tillämpningsområde. Europadomstolen har prövat frågan om rätten till respekt för privatliv kränkts vid registerkontroll i samband med anställning (Europadomstolens dom den 13 november 2012 i målet M.M. mot Förenade kungariket, nr 24029/07). I målet kom domstolen fram till att den aktuella registerkontrollen stod i strid med rätten till respekt för privatliv enligt artikel 8.

4.6 Rättighetsstadgan

Den personliga integriteten skyddas också av den stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) som Europeiska unionen (EU) antagit. Stadgan är rättsligt bindande för EU:s medlemsstater och har, inom ramen för fördragens tillämpningsområde, företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen. Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och kommunikationer. Av artikel 8 i stadgan framgår vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

4.7 EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen

EU:s dataskyddsförordning utgör en generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna och gäller före nationell rätt.

Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens

regler. I Sverige kompletteras därför dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Personuppgifter och behandling

Personuppgifter definieras i dataskyddsförordningen som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgifterna behandlas. Med behandling avses bland annat insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring (artikel 4.2). EU-domstolen har i ett avgörande från mars 2024 uttalat sig om begreppet behandling i samband med uppgifter som innehades av en domstol och som avsåg fällande domar i brottmål mot en fysisk person (Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216). Målet rörde muntligt utlämnande av sådana uppgifter till ett bolag. Domstolen fann att muntligt utlämnande av uppgifter om eventuella fällande domar i pågående eller avslutade brottmål mot en fysisk person utgör behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.

För att förordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Grundläggande principer

För all behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen gäller ett antal grundläggande principer. Principerna framgår av artikel 5.1. Det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna efterlevs, vilket framgår av artikel 5.2 (den s.k. ansvarsprincipen). Principerna är följande:

- Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (*laglighet, korrekthet och öppenhet*).

- De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (*ändamålsbegränsning*).

- De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (*uppgiftsminimering).*

- De ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade (*korrekthet*).

- De får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (*lagringsminimering*).

- De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (*integritet och konfidentialitet*).

Rättslig grund

För att behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara laglig enligt dataskyddsförordningen krävs en rättslig grund enligt artikel 6.1. De rättsliga grunderna är följande:

- Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (artikel 6.1 a).

- Behandling är nödvändig för att fullgöra ett avtal (artikel 6.1 b).

- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c).

- Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen av grundläggande betydelse för den registrerade eller annan fysisk person (artikel 6. 1 d).

- Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6. 1 e).

- Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (s.k. intresseavvägning, artikel 6.1 f).

Känsliga personuppgifter

Som huvudregel är behandling av s.k. känsliga personuppgifter förbjuden. Som känsliga personuppgifter räknas personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9.1). Det finns dock vissa undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. Förbudet ska t.ex. inte tillämpas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Personuppgifter som rör lagöverträdelser

Dataskyddsförordningen innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (artikel 10). Behandling av sådana personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Det har på senare tid i EU-domstolens domar belysts att uppgifter om lagöverträdelser kan utgöra ett allvarligt ingrepp i enskildas privat- eller yrkesliv (se EU-domstolens dom Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, EU:C:2021:504 och Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216). EU-domstolen uttalade bl.a. i målen att rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter väger tyngre än allmänhetens intresse av att få tillgång till allmänna handlingar. Detta med hänsyn till hur känsliga uppgifter om lagöverträdelser är, och till allvarlighetsgraden i det ingrepp i rätten till respekt för privatlivet och i skyddet för personuppgifter som utlämnandet av dessa uppgifter innebar.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har i ett rättsligt ställningstagande (IMYRS 2021:1) angett hur myndigheten ser på omfattningen av personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott. I ställningstagandet anger IMY bl.a. att uppgifter om att en person är eller har varit föremål för en polisanmälan, en förundersökning, ett åtal eller rättegång i ett brottmål omfattas av skyddet i artikel 10. Även friande domar i brottmål omfattas av begreppet brottsuppgifter. Vad gäller uppgifter om att en fysisk person har eller kan ha begått ett visst brott, dvs. brottsmisstankar, anser IMY att dessa kan utgöra brottsuppgifter även om något rättsligt förfarande inte har inletts. För detta krävs enligt IMY normalt att uppgifterna har en viss konkretionsgrad. En tillräcklig konkretionsgrad har nåtts om uppgifterna avser ett visst brott eller en viss brottskategori.

I 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen har förtydligats att kraven i artikel 10 innebär att myndigheter får behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan dessutom, enligt 3 kap. 9 § första stycket dataskyddslagen, föreskriva att andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter. Enligt 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter som rör lagöverträdelser behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Det innebär t.ex. att en privat aktör som har en författningsreglerad skyldighet att utföra belastningsregisterkontroll alltså har rätt att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser enligt dataskyddslagstiftningen. Integritetsskyddsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om att andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser och i enskilda fall besluta om att andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter. Detta sker genom ett tillståndsförfarande (6 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

5 Regelverket kring belastnings- och misstankeregistret

5.1 Belastningsregistret

Registrets ändamål, innehåll och gallring

Uppgifter om den som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott finns i det belastningsregister som förs av Polismyndigheten. Bestämmelser om belastningsregistret finns i lagen (1998:620) om belastningsregister med tillhörande förordning (1999:1134). Dessa författningar tillkom som en del av en större reform av polisens register 1998 och som bl.a. innebar att det tidigare person- och belastningsregistret ersattes av ett belastningsregister och ett misstankeregister i syfte att hålla uppgifter om påföljder och uppgifter om misstankar om brott åtskilda (prop. 1997/98:97 och prop. 1994/95:144).

Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet (2 § första stycket 1 lagen om belastningsregister). Ett annat ändamål är att tillgodose Polismyndigheten och andra myndigheters behov av uppgifter om belastningar vid vissa lämplighetsprövningar, tillståndsprövningar och andra prövningar som anges i författning (2 § första stycket 4). Registret får slutligen också användas för att lämna ut uppgifter till enskild som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet (2 § andra stycket).

Registret innehåller uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot har ålagts påföljd för brott, ålagts förvandlingsstraff för böter, fått påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning, meddelats åtalsunderlåtelse eller meddelats vissa kontaktförbud eller tillträdesförbud (3 §). Uppgifter om den som är dömd i utlandet ska under vissa förutsättningar också föras in i belastningsregistret (4 och 4 a §§). Närmare bestämmelser om vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla om den som registreras finns i 2–9 §§ förordningen om belastningsregister.

Uppgifter ur belastningsregistret ska gallras i olika situationer (16–19 §§). Bland annat ska gallring ske när viss tid har förflutit. Denna tid är som huvudregel tio år efter domen eller beslutet. Uppgifter om böter ska gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller ordningsboten (17 § punkten 9). För den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet, alternativt beslutet, finns kortare tidsgränser. Om det har tillkommit nya anteckningar i registret, som inte avser penningböter, ska ingen av uppgifterna gallras så länge någon av dem ska finnas kvar i registret (18 § första stycket). En uppgift ska dock som huvudregel alltid gallras senast tjugo år efter domen eller beslutet (18 § andra stycket).

Rätt att få uppgifter från registret

Vem som har rätt att få uppgifter från registret regleras i 6–14 §§ lagen om belastningsregistret. Regleringen utgår ifrån tre kategorier; svenska myndigheter, enskilda och utländska myndigheter.

Vad gäller svenska myndigheter har vissa myndigheter rätt att få del av fullständiga uppgifter. Uppgifter ur registret får även lämnas till andra myndigheter i den utsträckning som regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det (6 §). Vissa angivna myndigheter kan ta del av uppgifterna via s.k. direktåtkomst. För myndigheter som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret gäller en behovs- och proportionalitetsprincip (7 §).

En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv utan avgift en gång per kalenderår (9 § första stycket). En enskild har även rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv ur registret för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, alternativt enligt bestämmelser i vissa uppräknade lagar (9 § andra stycket). Dessa lagar är skollagen (2010:800), lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Vilka uppgifter som ett begränsat registerutdrag enligt 9 § andra stycket ska innehålla framgår av 22 och 22 a §§ förordningen om belastningsregister.

En enskild har slutligen i vissa situationer rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret om en annan enskild (10 §). Detta ifall det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård, eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott, i den utsträckning regeringen för vissa typer av fall föreskriver det. Sådana föreskrifter finns avseende larminstallationsföretag, i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer, och avseende enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn, i fråga om den som söker anställning eller uppdrag.

Det råder absolut sekretess för uppgifterna

I samband med att polisens registerlagstiftning reformerades 1998 avskaffades den s.k. absoluta sekretessen för alla polisens register utom för belastningsregistret. Till stöd för att behålla den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregistret anförde regeringen att uppgifterna i registret var extra känsliga, främst från integritetssynpunkt. Sekretessen hade sedan tidigare främst motiverats av att den dömdes återanpassning till samhället inte skulle försvåras, och regeringen menade att det var angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte spreds mer än vad som var absolut nödvändigt. Det ansågs därför ligga i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregistret (prop. 1997/98:97, s. 63 f.).

Det råder alltså absolut sekretess för uppgifterna (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Med absolut sekretess avses att något skaderekvisit som reglerar sekretessens styrka inte ställs

upp som villkor för sekretessen, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av absolut sekretess ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Uppgifter ur belastningsregistret får enligt bestämmelsen i 35 kap. 3 § OSL endast lämnas ut med stöd av särskilda bestämmelser som bryter sekretessen i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Den absoluta sekretessen gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. Sekretessens räckvidd begränsas genom detta till den registerförande myndigheten (dvs. Polismyndigheten) och de direktanslutna myndigheterna, så länge uppgiften är kvar i registret. Sekretessbestämmelsen är däremot inte tillämplig när en myndighet får eller tar ut en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig (prop. 1999/2000:67, s. 25 f. och prop. 2009/10:210, s. 161 f.).

En enskild som inte omfattas av OSL och som med stöd av lagen om belastningsregister har fått del av uppgifter ur belastningsregistret avseende någon annan, är bunden av en motsvarande tystnadsplikt (19 § första stycket lagen om belastningsregister).

5.2 Misstankeregistret

Registrets ändamål, innehåll och gallring

Misstankeregistret innehåller uppgifter om personer som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkta för brott eller har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Bestämmelser om misstankeregistret finns i lagen (1998:621) om misstankeregister med tillhörande förordning (1999:1135).

Misstankeregistret förs, precis som belastningsregistret, av Polismyndigheten. Misstankeregistrets ändamål är primärt att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott (2 § första stycket 1 lagen om misstankeregistret).

Uppgifter i misstankeregistret ska gallras om en förundersökning har avslutats utan att åtal har väckts med anledning av misstanken, om åtal har lagts ned eller om dom eller beslut har vunnit laga kraft eller när en begäran om överlämnande eller utlämning har avslagits eller, om den har bifallits, överlämnandet eller utlämningen har verkställts. Detta gäller även uppgifter om talan om förvandling av böter (13 §).

Rätt att få uppgifter från registret

Vem som har rätt att få uppgifter från registret regleras i 5–11 §§ lagen om misstankeregister. Regleringen utgår ifrån samma tre kategorier som gäller enligt lagen om belastningsregistret och flera bestämmelser är i dessa avseenden likalydande.

Enligt förordningen om misstankeregister har vissa myndigheter rätt att få fullständiga uppgifter (3 §). Andra myndigheter har rätt att få uppgifter om brott för vilket åtal väckts (4 §). En uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska t.ex. lämnas ut om det begärs av en statlig eller

kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare (4 § punkten 6).

Vad gäller en enskilds rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv ur registret framgår endast en rätt att få ett sådant begränsat utdrag avseende lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (8 a §). Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla (8 a § andra stycket). Sådana uppgifter är begränsade till uppgifter om ett antal brott för vilket åtal har väckts (8 a § förordningen om misstankeregister).

Vad gäller enskildas rätt att få uppgifter har ett larminstallationsföretag, i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer, och avseende enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn, i fråga om den som söker anställning eller uppdrag, en sådan rätt (8 § förordningen om misstankeregister).

Uppgifter i misstankeregistret omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit

För uppgifter i misstankeregistret gäller, till skillnad mot vad som är fallet beträffande belastningsregistret, inte absolut sekretess utan i stället sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Uppgifterna får lämnas ut om det står klart att det kan ske utan skada eller men för den enskilde eller någon honom eller henne närstående (35 kap. 1 § första stycket 6 OSL).

Bestämmelser om i vilka fall utlämnande får ske utan sekretessprövning finns i lagen om misstankeregister. För enskild verksamhet gäller motsvarande regler om tystnadsplikt som beträffande belastningsregistret (14 § lagen om misstankeregister).

6 Kort om skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

6.1 Skolväsendet består av många olika skolformer

Skolväsendet regleras i skollagen (2010:800) och omfattar olika skolformer. Dessa är förskolan, förskoleklass, grundskolan, anpassade grundskolan, som är en skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada, specialskolan, som är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, som är en skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem (1 kap. 1 §).

6.2 Vad som avses med annan pedagogisk verksamhet

I skollagen finns också bestämmelser om annan pedagogisk verksamhet. Med annan pedagogisk verksamhet avses bl.a. pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet samt omsorg som erbjuds under kvällar, nätter och helger då förskola eller fritidshem inte behöver erbjudas (25 kap. 1 §). Dessa utbildningsformer och verksamheter ingår inte i skolväsendet.

6.3 Det finns både offentliga och enskilda huvudmän

Det finns både offentliga och enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 § skollagen). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 §). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 5 §). Annan pedagogisk verksamhet kan bedrivas av kommunala eller enskilda huvudmän (25 kap. 2 och 10 §§).

En huvudman ansvarar enligt 2 kap. 8 § för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Som exempel på en sådan annan författning kan nämnas diskrimineringslagen (jfr 6 kap. 2 §).

6.4 Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna

Samhällets grundläggande värden är utgångspunkt för skolväsendet. I skollagens portalparagrafer finns bestämmelser om syftet med skolutbildningen och grundläggande regler om utformningen av utbildningen. Dessa bestämmelser uttrycker skolans värdegrund och demokratiuppdrag. Där anges bl.a. att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Vidare ska all utbildning inom skolväsendet utformas i överensstämmelse med de grundläggande demokratiska värderingarna och mänskliga rättigheter som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor (1 kap. 4 och 5 §§

skollagen). Målet är att eleverna ska utveckla förmågor för att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin (prop. 2017/18:17 s. 6 och prop. 2021/22:157 s. 57 f.). Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 § andra stycket). Med uttrycket ”var och en som verkar inom utbildningen” avses anställda och andra som har uppdrag i verksamheten (se prop. 2009/10:165 s. 635). Motsvarande bestämmelser finns för annan pedagogisk verksamhet (25 kap. 6 §).

Enligt b.la. läroplanerna för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet samt komvux är människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor de värden som skolan ska gestalta och förmedla. Vidare framgår att ingen i skolan ska utsättas för diskriminering som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning, ålder eller funktionsnedsättning eller för annan kränkande behandling. Alla sådana tendenser ska aktivt motverkas. Intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck, ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser (förordning [SKOLFS 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet samt förordning [SKOLFS 2012:101] om läroplan för vuxenutbildningen).

7 En utökad registerkontroll ska vara proportionerlig och nödvändig

7.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår bl.a. att vi ska lämna förslag som innebär ökade möjligheter till registerkontroller inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. I uppdraget ingår också bl.a. att vi ska lämna förslag som innebär att den kontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar som föreslagits i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83) ska utökas med fler brott. Vi redogör nedan för några generella utgångspunkter för våra förslag.

7.2 Tillgången till uppgifterna i belastnings- och misstankeregistret bör vara begränsad

De uppgifter som finns i belastnings- och misstankeregistret utgör uppgifter om lagöverträdelser som är särskilt skyddsvärda enligt EU:s dataskyddsförordning. Även om uppgifterna i belastningsregistret till stora delar var för sig är åtkomliga i allmänna handlingar som är offentliga (t.ex. brottmålsdomar) gör en sammanställning av uppgifterna i registerform att

de blir väsentligt mer lättåtkomliga. Registret som sådant utgör därför en sammanställning av uppgifter som är av särskilt känslig karaktär. När det gäller misstankeregistret innehåller det uppgifter om misstankar om brott för vilka slutlig ställning i skuldfrågan ännu inte tagits genom en dom.

Den dömdes möjlighet till återanpassning till samhället måste också beaktas när tillgång ges till belastningsregistret. Den som har avtjänat sitt straff måste kunna verka och arbeta i samhället som alla andra. Det är också en skyldighet eftersom samhällets krav på att individen ska stå för sin försörjning även gäller den som har avtjänat ett straff.

När det gäller arbetsgivares tillgång till uppgifter om lagöverträdelser har det i tidigare utredningar konstaterats att sådan tillgång bör omfattas av stor restriktivitet till skydd för arbetssökandes och arbetstagares personliga integritet och andra samhällsintressen som behovet av att enskilda som dömts för brott kan återanpassas (se bl.a. SOU 2009:44 och SOU 2014:48).

Det finns alltså starka skäl för att begränsa spridningen av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret både utifrån intresset att skydda den enskildes integritet och intresset att inte i onödan försvåra den dömdes återanpassning i samhället.

7.3 En utökad registerkontroll kan endast ske för vissa syften

En utökad registerkontroll kan endast komma i fråga om den sker för vissa syften, eller skyddsvärda intressen, som motiverar att tillgång ges till uppgifterna (se bl.a. prop. 1999/2000:123 s. 19 f., prop. 2006/07:37, SOU 2019:19 s. 126 och SOU 2021:83 s. 104).

Registerkontroller kan motiveras av skydd för allmänna intressen eller av skydd för vissa grupper av personer. Dagens registerkontroll till skydd för barn i skolan motiveras t.ex. av att barn har mindre möjlighet att försvara sig mot övergrepp och att de befinner sig i en beroendeställning gentemot de vuxna i sin omgivning vilken kan missbrukas av olämpliga personer. Barns behov av skydd har därför bedömts vara ett sådant intresse som den vuxnes integritet kan få stå tillbaka för (prop. 1999/2000:123 s. 14 f. och 17 f., prop. 2006/07:37 s. 13 f., prop. 2009/10:176 s. 38 f. och prop. 2012/13:194 s. 23 f.).

7.4 Syftet med kontrollen måste väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten

En kontroll i belastnings- och misstankeregistret utgör ett intrång i den personliga integriteten. Detta gäller oavsett om en enskild förekommer i något av registren eller inte. Vid ett sådant intrång måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Vid denna avvägning ska hänsyn tas till syftet med och behovet av det aktuella intrånget. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Integritetsintrånget ska inte vara större än nödvändigt utifrån vad som ska uppnås med behandlingen. Ett intrång i den personliga integriteten får endast ske om syftet med

kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. Det ska med andra ord göras en bedömning av om den utökade registerkontrollen är proportionerlig och nödvändig i förhållande till syftet.

I denna analys är det viktigt att bedöma om det finns mindre ingripande sätt som kontrollen kan ske på och som därmed minskar integritetsintrånget för den enskilde. Behovet av integritetshöjande åtgärder ska också vägas in i analysen. Det är då bl.a. av betydelse på vilket sätt tillgång ges till uppgifterna och vilka uppgifter som omfattas av kontrollen. Det är också av betydelse hur uppgifterna skyddas samt vilka konsekvenser kontrollen kan få för de som är föremål för kontrollen.

7.5 Kraven på proportionalitet och nödvändighet följer av europeisk rätt och svensk grundlag

Att ett intrång i den personliga integriteten ska vara proportionerligt och nödvändigt följer av regeringsformen, Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt EU:s dataskyddsförordning. En närmare redogörelse för dessa regelverk ges i kapitel 4.

Regeringsformen skyddar mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Vissa fri- och rättigheter får begränsas, bland annat skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningarna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§).

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet är dock möjligt att begränsa. Enligt Europakonventionen förutsätter en sådan begränsning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (enligt artikel 8.2).

Enligt EU:s dataskyddsförordningen ska den grund för behandlingen som avser rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning fastställas i enlighet med unionsrätten, eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3.).

7.6 Vilka alternativ finns till en registerkontroll?

Kraven på proportionalitet och nödvändighet innefattar bl.a. en analys av om syftet med kontrollen kan uppnås på andra mindre ingripande sätt. När det t.ex. gäller den registerkontroll som sker inför arbete i skolan är den

bara del av en allmän lämplighetsbedömning av den arbetssökande. Som en del av lämplighetsbedömningen sker i regel också arbetsintervjuer, referenstagning, genomgång av meritförteckning och ibland tester. Under pågående anställning kan det också finnas andra metoder för att säkerställa att en anställd är fortsatt lämplig för sitt arbete såsom kontinuerlig utbildning och uppföljning vid utvecklings- och medarbetarsamtal. Sådana alternativa åtgärder är alltså av betydelse vid bedömningen av om en registerkontroll är proportionerlig och nödvändig.

7.7 Vilka uppgifter om brott ska registerkontrollen omfatta?

Det är en grundläggande princip i EU:s dataskyddsförordning att inte fler personuppgifter ska behandlas än vad som är nödvändigt i förhållande till syftet med behandlingen (artikel 5.c). Det innebär att vi måste begränsa vilka uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret som en arbetsgivare eller annan aktör får del av i samband med registerkontroll (se prop. 1999/2000:123 s. 29 f. och prop. 2006/2007:37 s. 17 f.).

Ett registerutdrag från belastningsregistret kan begränsas på olika sätt, t.ex. genom att registerutdraget endast innehåller en viss typ av brott, vilket är fallet enligt nu gällande bestämmelser när registerkontroll görs enligt skollagen (se 22 § tredje stycket förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Ett annat sätt att begränsa utdraget är utifrån vilken påföljd som har dömts ut. En sådan ordning gäller t.ex. vid anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom och tvångsvård av missbrukare (11 § första stycket 5). Begränsningarna kan också kombineras, vilket är fallet med den kontroll i belastningsregistret som sker vid ägar- och ledningsprövningar (16 b § första stycket 2).

Ett registerutdrag från misstankeregistret kan även begränsas genom att utdraget endast innehåller uppgifter om sådana misstankar om brott som lett till åtal (se t.ex. 8 a § förordningen [1999:1135] om misstankeregister).

7.8 Vilka personkategorier ska omfattas av en utökad registerkontroll i skolan?

När det gäller den utökade registerkontroll som ska ske inför anställning i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet måste vi ta ställning till om en sådan kontroll ska omfatta hela den personkrets som i dag kontrolleras inför anställning i de aktuella verksamheterna. Den personkrets som i dag kontrolleras inför anställning eller annat mottagande framgår av 2 kap. 31 § skollagen (2010:800) och omfattar bl.a. den som ska erbjudas anställning eller tilldelas praktikplats.

När det gäller kontroll under pågående anställning avser vårt uppdrag inte några andra personkategorier än anställd personal. I denna del måste vi överväga om kontrollen ska gälla samtliga anställda eller om den bör begränsas till en viss kategori eller grupp av anställda.

8 En utökad registerkontroll inom bl.a. förskola, grundskola och gymnasieskola

8.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att lämna förslag om ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret inför anställning, anlitande eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800). Enligt vad som anges i vår uppdragsbeskrivning är det ett mycket allvarligt problem att kriminella rekryterar barn och ungdomar för att begå brott eller att vuxna aktivt verkar för att radikalisera barn och unga. Vi ska därför föreslå vilka fler brott som ska inkluderas i belastningsregisterutdraget, för att motverka att personer som inte är lämpliga arbetar eller gör praktik i verksamheterna.

Vi ska även analysera och ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ske genom att utdraget, i enlighet med den nu gällande ordningen, visas upp eller om det i stället ska lämnas in till den som ska kontrollera det. Vi ska vidare överväga om det finns behov av en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering i skollagen om belastningsregisterkontroll. Vi ska också lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för arbetsgivare att göra undantag från huvudregeln om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt tas emot inom verksamheten.

Vi har också i uppdrag att lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt. Vidare ska vi föreslå vilka uppgifter i misstankeregistret som arbetsgivare ska få tillgång till.

En utökad registerkontroll innebär både en integritetskränkning och en viss begränsning av dömdas möjligheter till återanpassning i samhället. Ska en sådan kontroll utökas, krävs det därför tillräckligt starka skyddsintressen som väger upp de skäl som talar mot kontrollen. Behovet av en utökad kontroll måste också väga tyngre än skyddet för enskildas personliga integritet (se kapitel 7).

I detta kapitel redogör vi först för barnkonventionen och nuvarande reglering om belastningsregisterkontroller inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (avsnitt 8.2). Vi redogör även för de arbetsrättsliga krav som gäller vid rekrytering inom aktuell verksamhet (avsnitt 8.3). Därefter redovisar vi våra överväganden och förslag om en utökad belastningsregisterkontroll inom den verksamhet som i dag omfattas av sådan kontroll (avsnitt 8.4–8.9). Vi redovisar sedan våra överväganden och förslag avseende en kontroll i misstankeregistret (avsnitt 8.10). I slutet av

kapitlet redogör vi för våra bedömningar gällande dataskydd och sekretess (avsnitt 8.11–8.13).

8.2 Den nuvarande regleringen

Barnkonventionen och reglering i grundlagen

Barns grundläggande rättigheter regleras dels i svensk nationell lagstiftning, dels i internationella konventioner och överenskommelser.

Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter, även kallad barnkonventionen, är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Barnkonventionen utgår från principen om barnets bästa, principen om rätt till liv och utveckling, principen om rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade samt principen om icke-diskriminering. En annan bärande tanke i konventionen är barnets rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av varje slag. Enligt artikel 34 i konventionen ska staterna skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. Barnet ska också skyddas från olaglig användning av narkotika (artikel 33). Konventionsstaterna ska enligt artikel 4 i barnkonventionen vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen.

Staten ska enligt regeringsformen verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 §). I skollagen anges att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet enligt lagen som rör barn. Med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 10 §).

Nuvarande reglering om registerkontroll inför anställning eller annat mottagande i skolan

Inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet är det sedan den 1 juli 2001 obligatoriskt att genomföra belastningsregisterkontroller på den som erbjuds en anställning eller ska tilldelas arbete i vissa skolformer. En sådan ordning infördes ursprungligen i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Syftet med att införa en skyldighet att genomföra belastningsregisterkontroller inför anställning inom bl.a. skolan var att stärka skyddet mot övergrepp mot barn som står i beroendeställning till vuxna i sin omgivning (prop. 1999/2000:123 s. 14 f.). Reglerna överfördes senare till den nu gällande skollagen (2010:800).

Den som erbjuds en anställning inom förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskolan eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret för den som erbjuder anställningen (2 kap. 31 § skollagen). Ett registerutdrag ska också visas upp av den som genom huvudmannens försorg ska arbeta inom de berörda verksamheterna på i huvudsak samma villkor som en där anställd person, t.ex. inhyrd personal från ett bemanningsföretag eller enskilda uppdragstagare som utför stödfunktioner såsom städning, skolmåltider, skolskjuts eller fastighetsskötsel (prop. 2007/08:28 s. 9 f. och 15 f.).

Belastningsregisterkontroll ska också göras av personer som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen eller yrkesutbildning

inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen (praktik) inom en verksamhet som omfattas av obligatorisk registerkontroll. Detsamma gäller för deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet.

Registerutdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 §).

Registerutdraget ska alltså visas upp för den som erbjuder anställningen eller den som beslutar att anlita eller ta emot någon. Bestämmelserna innebär att den som kontrollerar registerutdraget inte har rätt att spara utdraget. Kontroll av ett registerutdrag ska i stället dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras (2 kap. 31 och 32 §§). Det får alltså inte föras några anteckningar om registerutdragets innehåll.

Även om det är obligatoriskt att visa upp ett registerutdrag inför anställning inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet så är det inte förbjudet för en arbetsgivare att anställa en person som har anteckningar i belastningsregistret (prop. 2007/08:28 s. 6 f.). Kontroll i belastningsregistret är bara en del av den lämplighetsprövning som äger rum i samband med rekrytering av personal (prop. 1999/2000:123 s. 16).

Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag (2 kap. 33 §). Bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln att registerutdrag ska visas upp för den som erbjuder en anställning eller den som beslutar att anlita eller ta emot någon inom skolväsendet.

En skyldighet att visa upp ett utdrag ut belastningsregistret finns även för personer som är 15 år eller äldre och är folkbokförda där pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem, t.ex. familjedaghem, ska bedrivas. Registerutdraget ska visas upp på begäran av kommunen och ska vara högst ett år gammalt. Om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas. Kontrollen av registerutdraget ska endast dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp (25 kap. 2 a §).

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i skollagen har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret enligt 9 § andra stycket 2 lagen (1998:620) om belastningsregister. Vilka brott som ett sådant registerutdrag ska innehålla framgår av 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Där anges att utdraget endast ska innehålla uppgifter om domar, beslut eller straffföreläggande där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot:

- 3 kap. 1, 2 och 6 §§ brottsbalken (mord, dråp, grov misshandel och synnerligen grov misshandel)
- 4 kap. 1 § brottsbalken (människorov)

- 6 kap. brottsbalken (samtliga sexualbrott)
- 8 kap. 6 § brottsbalken (grovt rån)
- 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken (involverande av en underårig i brottslighet och barnpornografibrott) och
- terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Enligt uppgift från Polismyndigheten begärs det ut det cirka 350 000 registerutdrag per år med stöd av skollagen. En enskild som erbjuds en anställning eller arbete inom skolan begär kostnadsfritt ett utdrag om själv hos Polismyndigheten. Den enskilde kan ansöka om registerutdraget genom en särskild blankett eller genom en e-tjänst för registerutdrag på Polismyndighetens webbsida. Registerutdraget skickas därefter antingen som fysisk post till sökanden eller digitalt till en digital brevlåda. Det är enbart de utdrag som inte innehåller någon uppgift om brott som skickas som digital post.

8.3 Arbetsrättsliga krav vid rekrytering

För arbetsgivare i privat sektor gäller den fria anställningsrätten

Inom privat sektor gäller den s.k. fria anställningsrätten som en grundsats vid rekrytering. Den fria anställningsrätten har definierats av Arbetsdomstolen som att en arbetsgivare har rätt att ställa upp vilka anställningsvillkor som helst och att fritt anställa den arbetsgivaren önskar (se bl.a. AD 1985 nr 129, AD 1999 nr 36 och AD 2013 nr 67). Anställningsförfarandet och anställningsvillkoren får dock inte stå i strid med lag eller avtal. Det innebär att den fria anställningsrätten framför allt begränsas av bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS, om företrädesrätt till återanställning och av förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). I praktiken innebär detta att en arbetssökande har mycket begränsade möjligheter att rättsligt ifrågasätta en privat arbetsgivares beslut i en rekryteringsprocess. Den som är dömd för brott kan t.ex. inte få fastslaget genom en dom eller beslut från domstol att en arbetsgivare borde ha bortsett från brottmålsdomen vid bedömningen av lämplighet för den aktuella anställningen, om inte den arbetssökande samtidigt kan göra gällande företrädesrätt till återanställning eller diskriminering.

För arbetsgivare i kommunal sektor ställs särskilda krav på saklighet och opartiskhet

Kommuner och regioner måste följa regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet vid rekrytering (1 kap. 9 § regeringsformen). Utöver det är arbetsgivare i kommunal sektor fria att genomföra rekryteringar på samma sätt som privata arbetsgivare.

För en arbetssökande till en tjänst i kommunal sektor gäller samma begränsade möjligheter att få den lämplighetsprövning som arbetsgivaren gör vid tillsättning av en tjänst rättsligt prövad som för arbetssökande till

en tjänst i privat sektor. En sökande kan visserligen hävda att kommunen inte har iakttagit kraven på saklighet och opartiskhet genom lagl ighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). En sådan prövning innebär dock endast en möjlighet att få det överklagade beslutet undanröjt, inte att beslutet ändras eller ersätts med ett nytt. Klagorätt tillkommer därtill endast kommunens medlemmar.

För arbetsgivare i statlig sektor gäller kravet på sakliga grunder vid anställning

Inom statlig sektor gäller inte den fria anställningsrätten. Vid anställning inom bl.a. myndigheterna under regeringen ska avseende bara fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § regeringsformen). En person som har sökt en anställning hos en myndighet under regeringen kan överklaga ett beslut till Statens överklagandenämnd om att han eller hon inte fick arbetet (21 § anställningsförordningen [1994:373]).

8.4 Syftet med registerkontrollen ska breddas

Bedömning: Registerkontrollen inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska skydda barn och elever mot våld och andra övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan.

Skälen för bedömningen

Sverige har på senare år ställts inför allvarliga utmaningar med radikaliserade rörelser, inklusive våldsbejakande extremism, och en allt grövre organiserad brottslighet. Allt yngre barn rekryteras till kriminella nätverk för att begå grova brott. Det är också ett mycket allvarligt problem att vuxna aktivt verkar för att radikalisera barn och unga. Det finns därför anledning att befara att barn och elever även på skoltid möter andra hot och risker än för cirka 25 år sedan då regleringen om registerkontroll inom skolan infördes (se avsnitt 3.2).

Det huvudsakliga syftet med den belastningsregisterkontroll som sker i dag är att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar (prop. 1999/2000:123 s. 29). Numera behöver barn och elever emellertid inte bara skyddas mot fysiska övergrepp utan också mot rekrytering till kriminella nätverk och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan.

Det är en bärande tanke i barnkonventionen, som gäller som svensk lag, att barn har rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av varje slag. Vårdnadshavare ska kunna förvänta sig att barn och elever inom skolan har lämplig personal i sin närhet. Vid en lämplighetsprövning inför anställning eller mottagande i verksamheten är det inte endast risken för att personalen kan komma att utsätta barn för våld, övergrepp eller otillbörlig påverkan som är av betydelse. Personalen ska också ha förmågan att i möjligaste mån uppmärksamma och vidta åtgärder om det framkommer tecken på att en elev är utsatt för något sådant i eller utanför skolan. Det finns en skyldighet för alla som arbetar inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att anmäla misstanke eller vetskap om att

ett barn far illa till socialnämnden (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Skolan ska kunna fungera som ett skyddsnät för elever som på fritiden möter en miljö som präglas av värderingar som inte är förenliga med laglydnad och respekt för människors lika värde. Detta gäller i synnerhet kriminella gängmiljöer och i nära relationer där det förekommer hedersförtryck eller en radikaliserad syn på samhället.

Syftet med belastningsregisterkontrollen inför att en person ska anställas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet bör därför breddas. Utöver förebyggande av våld och övergrepp som redan är ett vedertaget skyddsintresse bör syftet vara att skydda barn och elever mot skadlig och otillbörlig påverkan både inom och i viss mån även utanför skolan.

8.5 Registerkontrollen ska utökas med fler brott

Förslag: Den kontroll som ska ske i belastningsregistret inför att en enskild ska anställas, anlitas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska, utöver vad som anges i nu gällande författning, även omfatta brotten:

- grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa, grovt olaga hot, grov utpressning, rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp enligt brottsbalken,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,
- brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor,
- vapenbrott, grovt och synnerligen grovt vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67),
- grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
- narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiva varor enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- narkotikabrott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
- dopningsbrott och grovt dopningsbrott enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, och
- grov olovlig befattning med sprit och grov olovlig försäljning av alkohol enligt alkohollagen (2010:1622).

Den kontroll som ska ske i belastningsregistret av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska omfattas av samma utökade brottskatalog som föreslås ska gälla inför anställning och annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Skälen för förslaget

Den utökade registerkontrollen bör begränsas till vissa brottstyper

Det är huvudmän inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet som ansvarar för att de som arbetar inom verksamheten är lämpliga för sina respektive uppdrag. Huvudmännen behöver kunna göra en grundlig lämplighetsbedömning av personalen i verksamheten för att kunna bedöma riskerna för barn och elever. Vi konstaterar ovan att syftet med den utökade belastningsregisterkontrollen ska vara att skydda barn och elever mot våld och övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan. Fler brott än i dag behöver därför omfattas av den registerkontroll som ska göras inför anställning eller annat mottagande i verksamhet inom t.ex. skola eller fritidshem. Fler brott behöver också omfattas av den kontroll i belastningsregistret som ska göras av den som är över 15 år och som är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas enligt 25 kap. 2 a § skollagen.

Den registerkontroll som sker inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt nu gällande bestämmelser omfattar domar, beslut eller strafföreläggande för brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Sedan den 13 november 2024 omfattar kontrollen också brotten involverande av underårig i brottslighet i 16 kap. 5 a § brottsbalken och brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag (se Utbildningsdepartementets promemoria Utökad kontroll av uppgifter i belastningsregistret, U2024/01028).

För att skydda enskildas integritet är utgångspunkten att en utökad registerkontroll endast bör omfatta brott som kan anses vara nödvändiga och relevanta för lämplighetsbedömningen inför arbete eller mottagande inom skolväsendet (se avsnitt 7.7). Utdraget bör alltså inte innehålla mer information än vad som krävs för syftet med kontrollen, dvs. att skydda barn och elever mot våld och andra övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Varje brott som läggs till kontrollen kan också i viss mån försvåra den dömdes återanpassning till samhället. Registerkontrollen kan därför inte omfatta samtliga uppgifter i belastningsregistret.

Med hänsyn till de skyddsintressen som vi utgår från bedömer vi att rena förmögenhetsbrott som t.ex. stöld eller bedrägeri, även om straffvärdet är på fängelsenivå, inte är av betydelse för lämplighetsbedömningen.

Som utgångspunkt anser vi även att bötesbrott och andra brott med låga straffvärden inte ska omfattas av den utökade registerkontrollen. Brott som enligt vår mening över huvud taget inte är nödvändiga att få kännedom om för lämplighetsbedömningen är t.ex. trafikförseelser, där straffvärdet är böter. Denna utgångspunkt innebär också att ringa former av gradindelade brott, som naturligtvis är mindre allvarliga än brott av normalgraden och grova brott, inte bör omfattas av den utökade kontrollen.

Vi anser alltså att registerkontrollen inför anställning även fortsättningsvis bör begränsas till vissa brottstyper och att bötesbrott och andra brott med låga straffvärden inte bör ingå i den utökade kontrollen.

Registerkontrollen bör omfatta brott som innebär allvarliga kränkningar av andra människor och brott som står i strid med skolans värdegrund

Vid införandet av dagens belastningsregisterkontroll inom t.ex. skola och fritidshem ansåg regeringen att registerutdraget, utöver samtliga sexualbrott och barnpornografibrott, skulle begränsas till vissa allvarligare brott som innebär att förövaren visat brist på hänsyn och likgiltighet för andra människor och deras integritet såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov och grovt rån (prop. 1999/2000:123 s. 29).

Utöver de brott som redan i dag omfattas av registerkontrollen finns det enligt vår mening ytterligare brott som innebär sådana allvarliga kränkningar av andra människors liv, hälsa och integritet att uppgifter om dessa brott bör omfattas av en sådan kontroll. Det kan dels vara fråga om fråga om brott som fanns redan när nuvarande reglering om registerkontroll infördes men som samhället fått en strängare syn på. Dels kan det vara fråga nya brott som tillkommit i brottsbalken och specialstraffrätten efter att nuvarande reglering om registerkontroll infördes. Det finns alltså ett behov av att bl.a. analysera i vad mån de kriminaliseringar som skett under senare år motiverar att registerkontrollen utökas till att omfatta de nya brotten.

Vissa brott har en så pass tydlig koppling till kriminella nätverk och den grova brottsligheten att de bör omfattas av kontrollen i syfte att minska risken för att barn och elever utsätts för våld och övergrepp eller för att rekryteras till kriminella nätverk. I sammanhanget ska nämnas att den grova organiserade brottsligheten omfattar en mängd olika brott. Det är t.ex. vanligt att aktörer inom kriminella nätverk begår skattebrott eller utnyttjar de sociala skyddsnäten som sjukpenning och a-kassa på ett olagligt sätt. Det förekommer också att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Det är dock inte möjligt att låta samtliga brott som kan utgöra en indikation på att en person deltar i kriminella nätverk omfattas av en belastningsregisterkontroll inför anställning i skolan. När det gäller t.ex. bedrägerier eller skattebrott är det inte ovanligt att brotten begås av andra än aktörer inom kriminella nätverk. Att en person är dömd för de aktuella brotten behöver inte heller innebära att personer riskerar att utsätta barnet eller eleven för våld, övergrepp eller skadlig påverkan vilket är vad barn och elever inom skolan huvudsakligen ska skyddas från. När det gäller mer avancerad ekonomisk brottslighet torde risken för rekrytering av barn och elever vara mindre påtaglig.

Därutöver finns det brott som visar på ett förhållningssätt som står i strid med skolans värdegrund och som därmed kan innebära att en person som dömts för brotten i fråga utgör en risk för att barn och elever utsätts för radikalisering eller annan otillbörlig påverkan. Som framgår ovan är det inte bara risken för att barn och elever utsätts för brott eller påverkan av personalen som ska beaktas. Även risken för att personalen inte agerar adekvat när barn utsätts för våld, övergrepp eller otillbörlig påverkan utanför skolan ska vägas in i bedömningen av vilka brott som bör ingå i registerkontrollen.

Grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grov utpressning

Lagstiftaren har år 2023 skärpt minimistraffen för grovt olaga tvång och grovt olaga hot till fängelse i ett år (4 kap. 4 § andra stycket och 4 kap. 5 §

andra stycket brottsbalken), bl.a. med hänvisning till att brottstyperna ofta kan hänföras till den gängkriminella miljön (prop. 2022/23:53 s. 41 f.). Grovt olaga tvång och grovt olaga hot är brott som kan skapa stort lidande för brottsoffret, även i fall där brottet saknar koppling till gängkriminalitet. Med hänsyn till detta anser vi att en person som begått brotten grovt olaga tvång eller grovt olaga hot har visat sådan likgiltighet för andras liv, hälsa och integritet att uppgifter om dessa brott bör omfattas av registerkontrollen. De aktuella brottstyperna förekommer visserligen även i andra sammanhang än i den gängkriminella miljön men förekomsten i denna miljö gör att de är relevanta för lämplighetsprövningen.

Utpressningsbrott har utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella grupper och nätverk samt ersatt annan grov brottslighet som tidigare var vanligare, t.ex. grova rån. Enligt studier av dödligt våld i den kriminella miljön har nästan var tredje gärningsperson varit misstänkt för utpressning. Utpressningsbrottslighet är således central i fråga om brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53 s. 55 f.). Med anledning av detta finns det skäl att även låta brottet grov utpressning i 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken omfattas av registerkontrollen.

Sammantaget är vår bedömning att det stärker barns och elevers skydd mot våld och övergrepp om dessa brott omfattas av registerkontrollen. Det innebär också en minskad risk för att barn och elever rekryteras till kriminella gäng till följd av kontakter med vuxna i framför allt skolan och fritidsverksamhet.

Människohandel, människoexploatering och olaga frihetsberövande

Straffbestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål infördes i 4 kap. 1 a § brottsbalken 2002. Bestämmelsen har därefter utvidgats och förenklats vid flera tillfällen. I dag döms för människohandel den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Om offret var ett barn krävs inte att något otillbörligt medel har använts. Rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet avser bl.a. olika situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne (prop. 2009/10:152 s. 15 och 60).

Brottet människoexploatering infördes 2018 och finns i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Bestämmelsen syftar till att åstadkomma ett straffrättsligt skydd mot att utsatta personer exploateras som arbetskraft eller i tiggeri. Avsikten har varit att motverka företeelser som allvarligt kränker den enskildes frihet, frid och mänskliga värdighet (prop. 2017/18:123 s. 33 f.)

Enligt vår mening kännetecknas brotten människohandel och människoexploatering av att förövaren visar särskild hänsynslöshet och utnyttjar människor i en utsatt position. Brotten har flera likheter med koppleri som redan omfattas av registerkontrollen inom skolväsendet. En person som behandlat andra människor som handelsvaror eller utsatt dem för tvångsarbete har därmed gett uttryck för en människosyn som är så

långt från skolans värdegrund att vederbörandes lämplighet att fullgöra ett uppdrag inom skolan kan ifrågasättas. Det skulle därför stärka barns och elevers skydd mot våld och övergrepp om dessa brott omfattades av registerkontrollen. Vidare skulle det minska risken för att personer som kan befaras förmedla en uppfattning helt i strid mot skolans värdegrund anställs i verksamheterna.

Vi anser också att en person som har begått brottet olaga frihetsberövande i 4 kap. 2 § första stycket brottsbalken har visat på sådan hänsynslöshet och likgiltighet inför andra människors integritet att brottet bör omfattas av registerkontrollen. När det gäller den mindre grova graden av olaga frihetsberövande i andra stycket samma bestämmelse anser vi dock att det inte finns tillräckliga skäl för att denna grad av brottet omfattas av kontrollen.

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

När det gäller våld och andra övergrepp i nära relationer är det en viktig aspekt att barn och ungdomar som upplever detta i sin hemmiljö ska kunna vända sig till vuxna i skolan och räkna med att deras situation tas på allvar. Det är personalens skyldighet att anmäla misstanke eller vetskap om att ett barn far illa till socialnämnden (14 kap. 1 § socialtjänstlagen). Det kan befaras att en vuxen som själv gjort sig skyldig till allvarliga brott i nära relationer inte kan axla rollen av en trygg vuxen som uppmärksammar förekomsten av våld eller andra övergrepp i barnens hem.

Bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning finns i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Avsikten med regleringen har varit att markera allvaret i sådan brottslighet som riktar sig mot personer i nära relationer och som präglas av att den sammantaget systematiskt kränker den utsatta personen. År 2022 höjdes minimistraffet för brotten till ett års fängelse (prop. 2020/21:217).

Det är viktigt att barn och elever skyddas mot alla former av våld och övergrepp. Barn och elever ska också kunna känna sig trygga med att vända sig till en vuxen i skolmiljön om de far illa hemma. Vi anser att en person som är dömd för brotten grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning har visat sådan hänsynslöshet och likgiltighet inför andra människors liv, hälsa och integritet att nämnda brott bör framgå av registerkontrollen i syfte att stärka barnet och elevers skydd mot våld och övergrepp.

Grovt barnfridsbrott

Barnfridsbrott kriminaliserades 2021. Bestämmelsen om barnfridsbrott finns i 4 kap. 3 § brottsbalken. Syftet med den nya bestämmelsen var att stärka det straffrättsliga skyddet för barn som bevittnar vissa brott mellan närstående, bl.a. eftersom dessa barn enligt forskning löper ökad risk att drabbas av både psykisk och fysisk ohälsa (se prop. 2020/21:170 s. 1). Barnfridsbrottet innebär att en gärningsperson som begår vissa uppräknade brott kan dömas inte bara för det brottet utan även för att ett barn bevittnat brottet. För att gärningspersonen ska dömas för barnfridsbrott krävs att barnet är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och målsäganden i grundbrottet (det bevittnade brottet). Det finns alltså i praktiken ingen risk för att anställda inom skolväsendet

eller annan pedagogisk verksamhet ska utsätta barn eller elever för just det brottet. Ett barn på t.ex. skola eller fritidshem ska emellertid kunna känna tillit och trygghet till personal i sin omgivning och kunna vända sig till dessa för stöd om han eller hon t.ex. bevittnar våld i hemmet.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet (4 kap. 3 § andra stycket brottsbalken). Skäl för att bedöma ett barnfridsbrott som grovt får regelmässigt anses föreligga om barnet utsätts för att bevittna att en förälder eller annan närstående blir utsatt för mycket allvarligt våld. Exempel på när gärningspersonen kan anses ha visat särskild hänsynslöshet är när den bevittnade gärningen har begåtts i syfte att straffa eller förnedra barnet (prop. 2020/21:170 s. 31). En person som är dömd för grovt barnfridsbrott har enligt vår mening visat på sådan hänsynslöshet mot det närstående barnets skyddsintresse att det kan ifrågasättas om personen kan vara det stöd och den trygghet som barn och vårdnadshavare har rätt att förvänta sig av personal på t.ex. skolan. Enligt vår mening finns det därför skäl för att grovt barnfridsbrott bör omfattas av registerkontrollen.

Hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa och könsstympning

I skolans uppdrag ingår att arbeta utifrån demokratiska värden samt att förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män. Skolan har även ett uppdrag att arbeta aktivt mot hedersrelaterat våld och förtryck som sker utanför skolans verksamhet och att uppmärksamma varningstecken på att en elev lever i en hederskontext. Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet (prop. 2021/22:138 s. 6 f.).

Personal på t.ex. skola eller fritidshem kan ha ett starkt inflytande på barn och elever. Barn och elever ska skyddas från att utsättas för otillbörlig eller skadlig påverkan som strider mot skolans värdegrund, särskilt sådan påverkan som innefattar extremistiska eller våldsbejakande budskap eller radikalisering. Personal i skolan och förskolan har också ett ansvar att ge stöd och vidta adekvata åtgärder i det fall barn och elever utsätts för påtryckningar, förtryck eller våld i sin hemmiljö. Vår uppfattning är därför att brotten äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa och hedersförtryck (4 kap. 4 c, 4 d och 4 e §§ brottsbalken) bör omfattas av registerkontrollen. Detta i syfte att stärka skyddet mot att barn och elever utsätts för radikalisering eller annan otillbörlig påverkan i strid med skolans värdegrund.

Brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor tyder enligt vår mening på en kvinnosyn hos förövaren som inte är förenlig med den värdegrund som skolan vilar på. Könsstympningsbrott kan i realiteten vara lika allvarliga som synnerligen grov misshandel (SOU 2014:18 s. 210). Brott mot lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor bör därför också omfattas av registerkontrollen.

Rån

Rån av normalgraden enligt 8 kap. 5 § brottsbalken omfattas inte av dagens registerkontroll inom skolan. Däremot omfattas grovt rån enligt 8 kap. 6 § brottsbalken. Personrån anses vara ett s.k. strategiskt brott för unga lagöverträdare med kopplingar till gäng, och unga personer som begår rån tillsammans sägs inte sällan fortsätta att begå annan brottslighet i kriminella nätverk. Rånbrottets karaktär och förhållande till annan brottslighet har medfört en skärpt syn på brottet, även på normalgradsnivån. Vid rån är kränkningen av brottsoffret och den rädsla som brottet kan framkalla typiskt sett betydligt mer allvarlig än den förmögenhetsskada som brottsoffret drabbas av. Att på det sättet bli utlämnad åt en grupp av personer innebär en mycket allvarlig kränkning av brottsoffrets integritet, i synnerhet i de fall gärningen också i övrigt har förnedrande inslag (prop. 2022/23:53 s. 52.). Vår bedömning är därför att rån av normalgraden är ett brott som innebär att förövaren visar stor likgiltighet för andras liv, hälsa och integritet. Om uppgifter om rån av normalgraden omfattas av registerkontrollen stärks enligt vår mening barns och elevers skydd mot våld och övergrepp. Det innebär också en minskad risk för att barn och elever till följd av kontakter från vuxna i skolan rekryteras till kriminella gäng för att utföra rån eller andra allvarliga brott. Uppgifter om rån av normalgraden bör därför omfattas av registerkontrollen.

Mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse

Mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse är s.k. allmänfarliga brott (13 kap. 1–3 §§ brottsbalken). Allmänfarlig ödeläggelse är förknippade med kriminella nätverk och förekommer i samband med kriminella uppgörelser genom bl.a. allvarliga sprängningar (prop. 2022/23:53 s. 59). En gärning ska framkalla fara för annan till liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom för att omfattas av straffbestämmelsen om allmänfarlig ödeläggelse. Brottet motsvarar alltså i det avseendet mordbrand. Vi anser att en person som har dömts för brotten mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse får anses ha visat sådan hänsynslöshet och likgiltighet inför andra människors liv, hälsa och integritet att brotten bör omfattas av registerkontrollen. Samtliga grader av brotten mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse i 13 kap. 1–3 §§ brottsbalken bör omfattas.

Hets mot folkgrupp

Inom skolan finns barn och elever med olika etniska bakgrunder, sexuella läggningar och trosbekännelser. Alla former av kränkande behandling av barn och elever i skolan är oacceptabla. Skolpersonalen har ett ansvar för att aktivt motverka sådana kränkningar. Därutöver är det av yttersta vikt att undervisningen i skolan främjar de mänskliga rättigheterna och de

demokratiska värdena som samhället vilar på. Det kan enligt vår mening förväntas att skolpersonal i en undervisningssituation ska kunna sätta gränser i förhållande till elever som t.ex. förmedlar rasistiska budskap. Det är också angeläget att skolpersonal som kommer i kontakt med elever i andra situationer än själva undervisningen inte utsätter dem för otillbörlig påverkan som kan leda till radikalisering.

En person som är dömd för hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken har gett uttryck för värderingar som ett demokratiskt samhälle ska motverka och ta avstånd ifrån. Personens lämplighet att arbeta inom skolan kan därför, enligt vår mening, ifrågasättas. Vi anser därför att hets mot folkgrupp av normalgraden och grovt brott bör omfattas av registerkontrollen. På så sätt kan barn och elever, i möjligaste mån, skyddas från att utsättas för kränkande behandling. Härigenom motverkar man också risken för att undervisningen står i strid med skolans värdegrund och att eleverna utsätts för påverkan av extremistisk karaktär.

Vi har övervägt om registerkontrollen bör omfatta även ringa hets mot folkgrupp. Den kontroll som sker enligt lagen (2007:171) om registerkontroll vid vissa boenden som tar emot barn, omfattar även ringa hets mot folkgrupp. Det har bl.a. motiverats med att barnen på sådana boenden (HVB) har rätt att bemötas med respekt oavsett vilket etniskt ursprung de har eller vilken tro de bekänner sig till och att bristande respekt i denna del är en kränkning som inte kan accepteras (prop. 2006/07:37 s. 18). Intresset av att säkerställa en undervisning som förmedlar en respekt för alla människors lika värde och behovet av att skolpersonal reagerar adekvat och konsekvent när elever ger uttryck för t.ex. rasistiska idéer kan, enligt vår mening, i viss mån tala för att även ringa hets mot folkgrupp inkluderas i registerkontrollen. Mot detta ska emellertid ställas att kontrollen bygger på en proportionalitetsavvägning mellan behovet av kontrollen och intrånget i den enskildes integritet (se avsnitt 7.4). Med beaktande av att ringa hets mot folkgrupp är ett brott vars straffvärde ligger på bötesnivå framstår det inte som proportionerligt att låta kontrollen omfatta ringa brott.

Folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser

Genom lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott infördes 2014 nya straffbestämmelser om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. År 2022 infördes en särskild straffbestämmelse om aggressionsbrott. Samtliga brott i lagen utgör synnerligen allvarliga brott och det är uppenbart att de står i strid med skolans värdegrund. Brotten bör därför omfattas av registerkontrollen.

Brott mot vapenlagen, tillståndsplikten för explosiva varor samt lagen om straff för smuggling

Skjutningar och sprängningar är kännetecknande för konflikter inom den kriminella miljön och är ett stort samhällsproblem (se avsnitt 3.2). Tillgång till vapen och explosiva varor i samhället har ökat och det finns en ökad benägenhet att dessa används i kriminella miljöer (se prop. 2023/24:33 s. 19). Regeringen har av den anledningen nyligen skärpt straffen för de allvarligare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explosiva varor. Enlig

vår mening har dessa brott en så pass tydlig koppling till det grova våldet och är så pass vanligt förekommande inom kriminella nätverk att det är motiverat att brotten omfattas av registerkontrollen. På så sätt kan barn och elever inom skolan bättre skyddas inte bara från att utsättas för våld eller övergrepp utan också från att rekryteras till kriminella nätverk. Vi anser därför att vapenbrott av normalgraden samt grovt och synnerligen grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67) bör omfattas av registerkontrollen. Som ringa brott bedöms överträdelser av bagatellartad karaktär, exempelvis innehav av en burk pepparspray eller innehav av ett äldre prydnadsvapen. Vi anser därför att det inte finns tillräckliga skäl att inhämta uppgifter om vapenbrott som begås av oaktsamhet eller är ringa enligt 1 § andra stycket vapenlagen.

Vissa explosiva varor som handgranater, bomber och minor bedöms som vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen. Dessutom har kriminella grupperingar tillgång till sådana varor och en benägenhet att använda dem (prop. 2023/24:33 s. 25). Av den anledningen bör även grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva av varor (29 a § lagen [2010:1011] om brandfarliga och explosiva varor) omfattas av registerkontrollen. Det framgår av nämnda bestämmelse att det vid bedömningen av om det aktuella brottet är grovt särskilt ska beaktas bl.a. om hanteringen eller överföringen har skett i en sådan miljö att varan typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning. Grova varianter av brottet kan därför utgöra en indikation på att det är fråga om brott i den gängkriminella miljön.

I dag finns ett stort antal illegala skjutvapen i Sverige. Den absoluta merparten av de vapen som påträffas i kriminella miljöer bedöms ha smugglats in i landet vid något tillfälle (prop. 2023/24:33 s. 17). Grov vapensmuggling och synnerligen grov vapensmuggling enligt 6 a § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling bör därför omfattas av registerkontrollen. Även grov smuggling och synnerligen grov smuggling av explosiva varor enligt 6 b § tredje och fjärde styckena samma lag bör omfattas. Att varan är avsedd att överlåtas till eller användas av kriminella grupper är en omständighet som kan medföra att brottet är att anse som grovt (se prop. 2019/20:200 s. 55 f.). Vi anser även att narkotikasmuggling av normalgraden samt grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, enligt 6 § första, tredje och fjärde styckena lagen om straff för smuggling bör omfattas av kontrollen eftersom narkotikahandeln är en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter (se avsnitt 3.2).

Vad gäller smuggling av normalgraden och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ lagen om straff för smuggling kan vi konstatera att ett smugglingsbrott kan omfatta varor av olika slag (jfr prop. 2006/07:37 s. 18). Brotten har därmed inte någon tydlig bäring på de skyddsintressen som utgör grunden för registerkontrollen. Vi anser därför inte att smugglingsbrott bör omfattas av kontrollen.

Narkotikabrott, brott mot alkohollagen m.m.

Alla barn och elever har rätt till en hälsofrämjande skolmiljö som är fri från alkohol, narkotika, dopning och tobak. I barnkonventionen stadgas dessutom att barn ska skyddas mot narkotika (artikel 33). Barn och elever

har också rätt till undervisning där frågor som rör tobak, alkohol, narkotika och dopning integreras i olika ämnen.

Narkotikahandeln är en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter där rekryteringen av barn och unga drivs fram genom narkotikadistribution (se avsnitt 3.2). Innehav eller bruk av narkotika i skolmiljön är enligt vår mening oacceptabelt. Det finns därför starka skäl för att narkotikabrott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64) bör omfattas av registerkontrollen. På så sätt kan barn och elever, i möjligaste mån, skyddas från narkotika i skolan och från att rekryteras till kriminella nätverk.

När det gäller ringa narkotikabrott enligt 2 § narkotikastrafflagen finns det enligt vår mening inte samma anledning att befara att gärningsmannen ingår i kriminella nätverk eller har annan koppling till sådana miljöer. Det är vanligt att innehav för eget bruk eller eget bruk bedöms som ringa narkotikabrott med bötespåföljd. All befattning med narkotika är naturligtvis förkastlig och ska inte bagatelliseras. Just när det gäller ringa narkotikabrott finns det emellertid enligt vår mening särskild anledning att beakta den lagförda personens möjlighet till återanpassning i samhället. Med hänsyn till intresset av sådan återanpassning och till brottets låga straffvärde finns det enligt vår mening inte tillräckliga skäl att inhämta uppgifter om ringa narkotikabrott vid registerkontrollen.

Barn och elever ska också skyddas mot dopning. Dopningsbrott och grovt dopningsbrott enligt 3 § första stycket och 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel bör därför omfattas av registerkontrollen. Vi anser inte att det finns tillräckliga skäl att inhämta uppgifter om ringa dopningsbrott eftersom brottet har ett lågt straffvärde och böter i straffskalan.

När det gäller lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor så omfattas den av sådan registerkontroll som sker inför arbete eller annat mottagande på HVB samt inför godkännande av enskilda som huvudmän enligt skollagen. Straffskalan för vissa uppsåtliga brott är, enligt 4 § i den aktuella lagen, böter eller fängelse i högst ett år. För oaktsamma brott är straffskalan lägre och i ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Vanligen stannar påföljden vid böter även för uppsåtliga brott. Straffvärdet för brott mot denna lag är enligt vår bedömning så lågt att det inte finns skäl att inhämta uppgifter om sådana brott vid registerkontrollen.

Vi anser att grov olovlig befattning med sprit och grov olovlig försäljning av alkohol enligt 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622) bör omfattas av registerkontrollen. Av bestämmelsen framgår att det vid avgörandet av om brottet är att betrakta som grovt särskilt ska beaktas om det rör sig om en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller varit inriktad mot ungdomar. Det finns därför en risk att en person som har gjort sig skyldig till nämnda brott t.ex. har sitt kundunderlag i skolan. Denna risk bör i möjligaste mån minskas genom att brottet ingår i registerkontrollen.

Försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott omfattas också av registerutdraget

De osjälvständiga brottsformerna handlar dels om gärningar som utgör steg på vägen till fullbordade brott – försök, förberedelse och stämpling –

dels om gärningar som består i medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Definitionen av de osjälvständiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken medan det genom en särskild straffbestämmelse i brottsbalkens respektive kapitel eller i en specialstraffrättslig lag anges om och i så fall vilka förstadier till ett visst brott som är straffbara. Vid de kontakter vi haft med Polismyndigheten har det framkommit att de osjälvständiga brottsformerna av olika brott framgår av ett registerutdrag om den straffbestämmelse som de bygger på är angiven i domslutet vid en fällande dom. Det behövs således ingen särskild reglering för att försök, förberedelse, stämpling, medverkan och underlåtelse att avslöja eller förhindra brott ska framgå av registerutdraget.

Vad innebär det för lämplighetsbedömningen att registerutdraget omfattar fler brottstyper?

Registerkontrollen är endast är en del av den allmänna lämplighetsprövningen som ska göras av arbetssökande inför anställning. I denna lämplighetsbedömning utgör registerutdraget det sista ledet i anställningsförfarandet. Det kommer således inte att finnas något förbud mot att anställa en person som förekommer i registret för något av de brott vi föreslagit ovan (se avsnitt 8.2).

Det är en rimlig utgångspunkt att en arbetssökande som vet med sig att han eller hon förekommer i registret kommer att avstå från att söka arbete eller andra uppdrag inom skolan. Det kan naturligtvis ändå förekomma att en arbetssökande visar upp ett belastningsregisterutdrag där det framgår att denne är dömd för vissa brott, i synnerhet när vi nu föreslår att registerutdraget ska utökas med fler brott.

De flesta av de brott som vi föreslår ska omfattas av registerutdraget är så pass allvarliga att en arbetsgivare som regel kan förväntas anse att en person som dömts för brotten är olämplig för ett arbete eller annat uppdrag i skolan. Det gäller t.ex. grovt narkotikabrott, grovt olaga tvång och grov mordbrand. Det ska dock understrykas att det är arbetsgivaren som ytterst ansvarar för lämplighetsbedömningen och att det inte är förbjudet att anställa en person som är dömd för sådana brott. När det gäller vissa andra brott är det inte alltid lika givet att en person som dömts för brottet under alla omständigheter är olämplig att arbeta eller på annat sätt tas emot inom skolan. Arbetsgivaren kan då behöva göra en mer grundlig bedömning av omständigheterna och då särskilt beakta brottets betydelse i förhållande till arbetsuppgifterna eller uppdraget. Det kan finnas situationer där arbetsgivaren bedömer att t.ex. ett dopningsbrott tillhör ett avslutat kapitel i sökandens liv som inte ska diskvalificera vederbörande från anställning. Det är inte vår uppgift att ge någon närmare vägledning kring vilken betydelse olika brott bör få vid lämplighetsbedömningen. Det är emellertid rimligt att anta att sådana omständigheter som upprepad brottslighet, straffvärdet för de aktuella gärningarna, hur lång tid som förflutit sedan brottet begicks, om straffet har avtjänats och vilken typ av tjänst det är frågan om kan vara faktorer som är relevanta för arbetsgivaren att väga in vid bedömningen.

Den som gör registerkontrollen bör ha vetskap om att kontrollen endast är ett led i lämplighetsbedömningen och ha god kännedom om de brottstyper som registerutdraget omfattar. Det är därför viktigt att

arbetsgivaren utarbetar tydliga stödmaterial och rutiner för den som kontrollerar registerutdraget.

Den utökade kontrollen bör även gälla för personer som är 15 år eller äldre och är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas

Personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Om ett registerutdrag inte visas upp får verksamheten inte bedrivas. Detta framgår av 25 kap. 2 a § skollagen. I förarbetena till bestämmelsen anförde regeringen att en omständighet som skiljer pedagogisk omsorg från förskolan är att verksamheten ofta bedrivs i dagbarnvårdarens bostad. Det kan inträffa att det är direkt olämpligt att verksamheten bedrivs i en bostad om beteendet hos någon som bor där utgör en risk för barnen. Det ansågs därför ytterst angeläget att minska riskerna för övergrepp mot barn samt att förhindra att barn befinner sig i en kriminell eller på annat sätt olämplig miljö (prop. 2021/22:78 s. 36 f.). Med hänsyn härtill anser vi att samma behov av skydd mot våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan gör sig gällande för barn som deltar i pedagogisk omsorg som för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Den registerkontroll som sker enligt 25 kap. 2 a § skollagen bör därför omfatta samtliga brott som omfattas av den utökade kontrollen inför anställning.

8.6 Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga personkategorier

Bedömning: Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga personkategorier som omfattas av nuvarande reglering om registerkontroll inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

Skälen för bedömningen

En utökad registerkontroll ska ur integritetssynpunkt inte omfatta en större krets av anställda eller uppdragstagare än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen (avsnitt 7.8).

En registerkontroll inför arbete i t.ex. skolan ska göras av personer som erbjuds anställning i verksamheten. En sådan kontroll ska också göras av personer som erbjuds eller tilldelas arbete på i huvudsak samma villkor som en där anställd person, t.ex. inhyrd personal från ett bemanningsföretag eller enskilda uppdragstagare. Registerkontroll ska också göras av personer som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen (praktik). Detsamma gäller för deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet. Detta framgår av regleringen om registerkontroll i 2 kap. 31 § skollagen (se avsnitt 8.2). Hela denna personkrets kontrolleras i dag i belastningsregistret för samtliga brott som omfattas av kontrollen. Det innebär att den

kontroll som görs av en arbetssökande som erbjuds anställning som t.ex. vaktmästare motsvarar den kontroll som görs av en person som erbjuds arbete som lärare inom den berörda verksamheten.

Eftersom vi föreslår att registerkontrollen ska utökas med fler brott måste vi också bedöma om en sådan utökad kontroll bör omfatta samtliga personkategorier enligt 2 kap. 31 § skollagen eller om den bör begränsas till vissa personkategorier. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att se över den personkrets som i dag omfattas av regleringen om registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Det är enligt vår mening givet att de personkategorier som kommer att ha direkt och nära kontakt med barn och elever som t.ex. rektorer, lärare, förskollärare, studie- och yrkesvägledare, skolkuratorer, elevassistenter, fritidspedagoger och liknande personal ska kontrolleras för samtliga brott i den föreslagna utökade registerkontrollen. När det gäller annan personal som t.ex. vaktmästare och måltidspersonal så kan det inte uteslutas att sådan personal också etablerar nära kontakt med eleverna. Även sådan personal kan röra sig fritt inom ett skolområde och knyta kontakter med elever t.ex. under raster. Det uppkommer också svåra gränsdragnings-frågor om olika personkategorier ska kontrolleras för olika brott. I andra författningar om belastningsregisterkontroll i verksamheter med barn görs inte heller någon skillnad avseende omfattningen på kontrollen beroende på vilken personkategori den arbetssökande tillhör (se t.ex. lag [2007:171] om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn). Vi anser därför att samtliga personkategorier som i dag omfattas av register-kontrollen enligt 2 kap. 31 § skollagen bör omfattas även av den utökade kontrollen.

8.7 Registerutdraget ska visas upp

Bedömning: Den nuvarande regleringen att registerutdraget ska visas upp för den som erbjuder anställningen ska även fortsättningsvis gälla.

Skälen för bedömningen

Det har inte framkommit något behov av att i efterhand kontrollera registerutdragets äkthet

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi analysera och ta ställning till om registerkontrollen enligt skollagen bör ske genom att utdraget, i enlighet med den nu gällande ordningen, visas upp eller om det i stället bör lämnas in till den som ska kontrollera det.

Av betydelse för bedömningen om registerutdraget fortsättningsvis bör visas upp eller om utdragen i stället bör lämnas in är bl.a. om det finns behov av att i efterhand kontrollera att en kontroll i belastningsregister verkligen har utförts och att utdraget inte varit förfalskat. När bestämmelserna om registerkontroll till skydd för barn och elever inom skolväsendet infördes den 1 juli 2001 innebar reglerna att den enskilde skulle lämna registerutdraget till den som erbjöd anställningen. Det fanns behov att i efterhand kunna kontrollera att handläggningen varit korrekt

och att utdragets innehåll inte varit förvanskat (prop. 1999/2000:123 s. 19 f.). Den 1 juli 2021 ändrades emellertid tillvägagångssättet för registerkontrollen så att den som omfattas av kontrollen i stället skulle visa upp ett registerutdrag. Skälet till ändring var bl.a. att minska risken för obefogad spridning av uppgifter från belastningsregistret och därmed minska kränkningen av den personliga integriteten. Ytterligare ett skäl var att huvudmännens administrativa börda minskar eftersom registerutdrag inte behöver diarieföras och arkiveras (prop. 2020/21:152 s. 37 f.).

Under den dialog som vi har haft med arbetsmarknadens parter har det inte framkommit något behov av att i efterhand kontrollera registerutdragets äkthet. Vi har inte heller fått några indikationer på att förfalskade registerutdrag skulle vara ett vanligt förekommande problem inom skolväsendet. Redan i dag finns det en möjlighet för arbetsgivare att kontrollera om ett digitalt registerutdrag som visas upp är äkta. Detta kan ske med hjälp av polisens kontrolltjänst för digitala registerutdrag och det förutsätter inte att registerutdraget lämnas in för att sådan kontroll ska kunna ske. När det gäller pappersutdragen så kan inte motsvande kontroll göras av arbetsgivaren när registerutdraget visas upp eftersom det är vattenstämpeln som är äkthetsintyget. Enligt uppgift från Polismyndigheten är det i dag få arbetsgivare som använder kontrolltjänsten för digitala registerutdrag. Vi vill i detta sammanhang lyfta fram att t.ex. informationsinsatser om kontrolltjänsten för digitala registerutdrag till arbetsgivarna inom skolväsendet skulle kunna bidra till att fler digitala registerutdrag kontrolleras när de visas upp.

Registerutdraget ska av integritetsskäl endast visas upp

Vi delar den bedömning som gjorts i tidigare förarbeten att det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelser när arbetsgivaren endast tar del av registerutdraget och antecknar att ett utdrag visas upp utan att någon uppgift om innehållet i utdraget noteras (se prop. 2020/21:152 s. 40 f. samt prop. 2017/18:218 s. 181). Om registerutdraget däremot lämnas in sker en behandling av personuppgifter om lagöverträdelser i dataskyddsförordningens mening. Det finns då en risk för obefogad spridning av uppgifterna, i synnerhet när det är fråga om ett stort antal arbetsgivare som kommer att vara skyldiga att genomföra kontrollen. Det finns också en risk för att personal inte lagrar utdragen på ett tillräckligt säkert sätt. En ordning där registerutdraget visas upp är därför betydligt mer integritetsvänlig än en ordning där registerutdraget i stället lämnas in. Det skulle också innebära en tyngre administrativ börda om arbetsgivaren måste diarieföra och arkivera samtliga registerutdrag. Arbetsmarknadens parter har i våra dialoger varit samstämmiga i uppfattningen att det inte innebär några fördelar med en ordning där registerutdragen lämnas in i stället för att visas upp. Den tunga administrativa bördan och riskerna för enskildas personliga integritet lyfts fram av parterna som argument mot en sådan ordning.

Sammantaget anser vi att en ordning där registerutdragen lämnas in innebär en alltför stor risk för enskildas integritet och en risk för att regleringen står i strid med EU:s dataskyddsförordning. Vi anser därför att registerutdragen fortsättningsvis också bör visas upp för den som erbjuder anställningen. Skolinspektionen kommer fortfarande att kunna utöva

tillsyn över att huvudmännen fullgör registerkontrollen eftersom det kommer att finnas dokumentation om att sådan kontroll har skett.

8.8 Tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas

Förslag: Det utdrag ur belastningsregistret som ska visas upp i samband med anställning, anlitande eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska vara högst sex månader gammalt.

Det registerutdrag som ska visas upp av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska också vara högst sex månader gammalt.

Skälen för förslaget

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi överväga om det finns behov av en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering om registerkontroll. Enligt dagens bestämmelser ska ett uppvisat registerutdrag vara högst ett år gammalt (2 kap. 31 § skollagen). Samma tidsgräns gäller för ett sådant register-utdrag som ska visas upp av en person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där pedagogisk omsorg bedrivas (25 kap. 2 a §). Denna ordning infördes ursprungligen i lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, där reglerna senare överfördes till den nu gällande skollagen. Därefter har regleringen i det här avseendet inte setts över. Enligt lagen om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn ska utdraget från belastnings- och misstankeregistret vara högst sex månader gammalt. I utredningen Utökade registerkontroller vid anställning inom kommun, Ds 2024:24, föreslås en lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Det föreslås att den som begär att ett utdrag ur belastnings- och misstankeregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader.

Det är viktigt att arbetsgivaren får ett underlag som inte är för gammalt för att göra den lämplighetsbedömning som ska ske av den blivande personalen. Vi anser därför att det finns skäl att korta tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara. Enligt vår bedömning är det rimligt att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara kortas från ett år till sex månader, i likhet med annan reglering på området. Det skulle kunna hävdas att en kortare tidsgräns innebär en ökad administrativ börda för både den arbetssökande som behöver begära registerutdrag oftare och för polisen som ska administrera begäran om utdrag. Polismyndigheten har emellertid uppgett att hanteringen av registerutdrag till övervägande del är digital. Det finns därför inte några vägande skäl att sätta en längre tidsgräns än sex månader. Vi anser således att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas från ett år till sex månader. Denna tidsgräns ska gälla både vid registerkontroll som sker inför anställning

eller annat mottagande i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet samt vid motsvarande kontroll som sker av en person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där pedagogisk omsorg bedrivas.

8.9 Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag ska tas bort – men det kommer att leda till betydande negativa konsekvenser

Förslag: Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdraget vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare inom ett år ska upphävas.

Bedömning: Förslaget innebär en kraftigt ökad administrativ börda för huvudmännen. Det innebär även att möjligheten för huvudmännen att med kort varsel anställa eller anlita personal för tillfälliga anställningar kommer att försvåras avsevärt. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget och bedömer att en förkortad frist för tillämpning av undantaget är en mer ändamålsenlig lösning.

Skälen för förslaget

Enligt vår uppdragsbeskrivning är det viktigt att registerkontroll görs inför varje beslut att anställa eller på annat sätt ta emot en person inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Det undantag från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag som finns i dag innebär att den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att arbeta, genomföra verksamhetsförlagd del av en utbildning eller delta i en programinsats i verksamheten anställas, får anlitas eller tas emot utan att han eller hon lämnat ett registerutdrag på nytt (2 kap. 33 § skollagen). Undantaget infördes i den dåvarande lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Som skäl för att göra undantag från huvudregeln angav regeringen i förarbetena att arbetsgivaren kan ha god kännedom om den arbetssökande genom att han eller hon varit tidsbegränsat anställd vid flera tillfällen och under en längre tid. Det kan också vara så att det endast har gått en kort tid sedan det första anställningstillfället (prop. 1999/2000:123 s. 20).

Det kan hävdas att barnets och elevens rätt till skydd mot våld, övergrepp samt skadlig och tillbörlig påverkan stärks om undantaget från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag avskaffas. Samtidigt vill vi lyfta fram andra viktiga aspekter som också måste beaktas vid bedömningen. Vid den dialog som vi haft med arbetsmarknadens parter har både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna starkt invänt mot ett borttagande av dagens undantag från registerkontroll vid förnyad anställning. Enligt parterna kommer det avsevärt att försvåra anställning eller anlitande av personal för att lösa tillfälliga vakanser eftersom registerutdraget i så fall behöver visas upp vid varje tillfälle. För att skola, förskola och andra verksamheter som omfattas av kravet på registerkontroll ska kunna bedrivas kontinuerligt även när lärare eller annan personal är frånvarande, t.ex. på grund av sjukdom, måste det finnas en möjlighet att med kort varsel rekrytera personal för korta perioder,

ibland bara enstaka timmar eller dagar. Det är vanligt att skolor träffar avtal om s.k. intermittent anställning eller anställningsavtal som saknar arbetstidsmått för tillfälliga anställningar. I dessa situationer kan vikarien kontaktas samma morgon som vederbörande ska tjänstgöra. Det är alltså vanligt att det är personer som är väl kända för arbetsgivaren som anställs eller anlitas. I många fall är det inte praktiskt möjligt att kontrollera registerutdrag vid varje tillfälle då vikarien påbörjar sitt arbete. Vi har svårt att se hur verksamheternas behov att lösa tillfälliga vakanser ska kunna tillgodoses om undantaget tas bort. Det har heller inte framkommit att det gällande undantaget inneburit att olämpliga personer anställts eller att det på annat sätt lett till problem.

Om undantaget avskaffas, kommer det leda till en tung administrativ börda för huvudmännen när de ska se till att personer som anställs eller anlitas för att lösa tillfälliga vakanser visar upp registerutdrag vid varje tillfälle. Huvudmännen måste då, när de fått kontakt med en person som kan anställas eller anlitas med kort varsel, försäkra sig om att personen har ett uppdaterat registerutdrag tillgängligt och dessutom se till att en behörig person har möjlighet att kontrollera utdraget innan vikarien börjar arbeta. Det finns en påtaglig risk för att en sådan ordning leder till inställda eller lärarlösa lektioner vid ordinarie personals sjukdom eller annan frånvaro. Enligt vår bedömning är detta närmast ägnat att öka risken för otrygghet och oordning i skolan.

Det måste också beaktas att den som är undantagen från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag har visat ett sådant utdrag vid det första anställningstillfället. På så sätt säkerställs i möjligaste mån att personer som är dömda för vissa brott inte arbetar eller tas emot i verksamheten. Situationen är densamma för den som inte omfattas av undantaget och t.ex. har en längre tillsvidareanställning hos samma huvudman. Vidare utgår vi från att arbetsgivaren har god kännedom om en person som återanställs inom ett år.

Barnets och elevens behov av skydd är av yttersta vikt men vi anser inte att ett undantag vid förnyad anställning i realiteten försämrar detta skydd. Det finns därför starka skäl mot att avskaffa undantaget. Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi dock lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för huvudmannen att göra undantag från skyldigheten att visa upp registerutdrag. Vi föreslår därför, i enlighet med vårt uppdrag, att undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag i 2 kap. 33 § skollagen upphävs. Vår bedömning är emellertid att om förslaget genomförs kommer det att innebära en kraftigt ökad administrativ börda för huvudmännen. Det innebär även att möjligheten för huvudmännen att med kort varsel anställa eller anlita personal för tillfälliga anställningar kommer att försvåras avsevärt. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget.

För det fall regeringen inte går vidare med förslaget kan en möjlig och, enligt vår mening, mer ändamålsenlig lösning vara att i stället förkorta den frist som gäller för tillämpning av undantaget. Vi bedömer att det skulle vara lämpligt att undantagsregeln utformas så att tiden för när förnyad anställning erbjuds sänks från ett år till sex månader. En sådan lösning skulle bidra till att stärka barnets och elevens skydd samtidigt som hänsyn tas till behovet av att behålla undantaget. I bilaga 3 redovisar vi ett författningsförslag för en sådan alternativ lösning.

8.10 Misstankar om brott för vilket åtal har väckts ska ingå i registerkontrollen

Förslag: Den registerkontroll som ska ske inför anställning i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska omfatta uppgifter ur misstankeregistret för brott där åtal har väckts.

Utdraget ur misstankeregistret ska innehålla uppgifter om samma brott som framgår av ett utdrag ur belastningsregistret inför anställning.

Utdraget ska vara högst sex månader gammalt.

Detsamma ska gälla för den registerkontroll som ska ske av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda på den adress där pedagogisk omsorg ska bedrivas.

Skälen för förslaget

Brottsmisstankar är särskilt integritetskänsliga

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt. Vidare ska vi också föreslå vilka uppgifter som arbetsgivare ska få tillgång till.

Det övergripande syftet med misstankeregistret är att underlätta tillgången till uppgifter om pågående förundersökningar och brottmål inom den brottsbekämpande verksamheten (prop. 1997/98:97 s. 90). I registret finns bl.a. uppgifter om personer som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkta för brott.

Det finns vissa aspekter på brottsmisstankar som gör dessa uppgifter särskilt integritetskänsliga. Sådana uppgifter har inte prövats av domstol och kan därför senare visa sig vara otillräckliga för en fällande dom. Det var skälet till att regeringen inte lät registerkontrollen inför anställning i skolan även omfatta misstankeregistret när regleringen infördes år 2001 (prop. 1999/2000:123 s. 26 f.). Det är vidare en viktig rättssäkerhetsprincip att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Principen, som kallas för oskuldspresumtionen, återfinns bl.a. i artikel 6.2 Europakonventionen och artikel 48 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det finns skäl att anta att en arbetsgivare som får tillgång till uppgifter i misstankeregistret i praktiken kommer att behandla en arbetssökande som förekommer i registret som att den gjort sig skyldig till brott. Vid rekryteringar kan det leda till oönskade konsekvenser både för arbetsgivaren och den arbetssökande eftersom arbetsgivaren riskerar att inte anställa den som är mest lämpad för tjänsten.

Var och en har alltså ett intresse av att uppgifter om brottsmisstankar inte sprids. De särskilda aspekterna på uppgifter om misstankar innebär att det krävs starka skäl för att göra sådana uppgifter tillgängliga för arbetsgivaren.

Uppgifter ur misstankeregistret lämnas ut i andra fall

Myndigheter har rätt att få uppgifter ur misstankeregistret bl.a. i den utsträckning som regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det (5 § 2 lagen [1998:621] om misstankeregister). Även enskilda har i vissa fall rätt att få ut uppgifter ur misstankeregistret (8 och 8 a §§ lagen om misstankeregister). Vissa myndigheter har rätt att få ut fullständiga uppgifter (3 § förordningen [1999:1135] om misstankeregister). Enligt 4 § förordningen om misstankeregister ska en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts lämnas ut på begäran till drygt tjugo olika myndigheter och i en lång rad av olika situationer. I sjätte punkten regleras till exempel att en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av bl.a. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare. Enskildas rätt att få ut uppgifter är också enligt förordningen begränsad till brott för vilka åtal har väckts (8 och 8 a §§).

En enskild har endast möjlighet att få ett utdrag ut misstankeregistret om sig själv om det behövs enligt bestämmelser i lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn. Registerutdraget är i det fallet begränsat till vissa uppräknade brottstyper och gäller endast uppgifter om misstankar om brott för vilket åtal har väckts. Regeringen motiverade sådan tillgång till misstankeregistret med den särskilda utsatthet som finns hos barn i HVB. Barn som bor i HVB har placerats där med stöd av socialtjänstlagen eller lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. En begränsning infördes dock på så sätt att det endast är misstankar där åtal har väckts som omfattas av de uppgifter som arbetsgivaren kan ta del av. Regeringen motiverade denna begränsning med den osäkerheten som finns beträffande övriga uppgifter (prop. 2006/07:37 s. 15).

Utredningen Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, Ds 2024:24, har haft i uppdrag att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret. Utredningen föreslår bl.a. att en kontroll ska göras mot misstankeregistret inför arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning samt inför arbete med barn. Kontrollen ska avse avseende samma brott som framgår av ett utdrag ur belastningsregistret inför anställning samt endast omfatta misstankar om brott för vilket åtal väckts.

Misstankar om brott för vilket åtal har väckts ska omfattas av kontrollen

En anställning är i sig ett långtgående åtagande för en arbetsgivare. Arbetsgivare inom skolväsendet har relativt stora möjligheter att välja vem som är bäst lämpad för en viss tjänst (se avsnitt 8.3). Det är därför viktigt att arbetsgivaren kan fatta beslut om anställningar på ett relevant underlag. Som framgår ovan finns det redan reglerat flera situationer där uppgifter ur misstankeregistret lämnas ut i samband med anställning till en tjänst som inte är placerad i säkerhetsklass. Det gäller då misstankar om brott för vilket åtal väckts.

Enligt barnkonventionen har barnet rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av varje slag. Konventionsstaterna ska skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (artikel 34). Staterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen (artikel 4). Enligt vår mening utgör skyddet för barn och elever i skolan ett så pass tungt vägande intresse att uppgifter om misstankar bör inhämtas inför anställning eller annat mottagande inom skolan. Vår bedömning är att barns och elevers skydd mot våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan stärks om misstankar för vissa brott blir en del av underlaget inför anställning.

Det ska här noteras att misstankeregistret även innehåller uppgifter om misstankar som inte är delgivna den enskilde. Polismyndigheten har i våra dialoger uppgett att det skulle innebära betydande risker för den brottsbekämpande verksamheten om arbetsgivare inom skolan fick tillgång till uppgifter i misstankeregistret där åtal ännu inte har väckts. Detta eftersom det då råder förundersökningssekretess. På ett ännu tidigare stadium, innan brottsmisstanken har delgetts, vet den misstänkte som regel inte ens om att han eller hon förekommer i registret. Det skulle alltså kunna skada pågående brottsutredningar om uppgifter om förundersökningar som omfattas av sekretess lämnas ut till arbetsgivare i skolan. När åklagaren väl har väckt åtal föreligger inte längre förundersökningssekretess. Det bör alltså endast komma i fråga att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolan avser misstankar om brott för vilket åtal har väckts, på samma sätt som gäller inför arbete på HVB.

Den registerkontroll som kommunen gör av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas bör också omfatta en kontroll i misstankeregistret avseende brott för vilket åtal har väckts.

Förslaget leder till ändringar i bl.a. 2 kap. 31 § och 25 kap. 2 a § skollagen där det ska framgå att en registerkontroll även ska ske mot misstankeregistret. Det föreslås även att en hänvisning till skollagen tas in i 8 a § lagen om misstankeregister.

Vidare föreslår vi en ny paragraf i förordningen om misstankeregister som anger att uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt skollagen. I bestämmelsen specificeras det vilka brott som misstankarna får avse.

Samma brottskatalog som vid kontroll i belastningsregistret och övriga krav på utdraget

Frågan är om misstankeregisterkontrollen bör omfatta samma brott som vi föreslår ska ingå i den utökade belastningsregisterkontrollen inför anställning (se avsnitt 8.5). Vår bedömning är att det är relevant för arbetsgivaren att få tillgång till misstankar om samma brott som ingår i belastningsregisterkontrollen. Vi anser därför att de brott som ingår i den brottskatalog som gäller belastningsregistret också ska gälla misstankeregistret.

Vi föreslår ovan (se avsnitt 8.8) att det utdrag ur belastningsregistret som ska visas upp i samband med anställning eller annat mottagande ska vara

högst sex månader gammalt. Detsamma ska gälla utdraget från misstankeregistret. Utdraget ur misstankeregistret ska visas upp för den erbjuder anställningen. Kontrollen får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

8.11 Det finns inte behov av några nya bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt

Bedömning: Det behöver inte införas några nya bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt för uppgifter i utdraget från belastningsregistret.

Skälen för bedömningen

Det finns i dag inte någon reglering om sekretess eller tystnadsplikt avseende registerutdrag som visas upp med stöd av skollagen (se prop. 1999/2000:123 s. 30). Eftersom vi ovan bedömer att registerutdraget även fortsättningsvis ska visas upp finns inte skäl att införa några ändringar i befintlig sekretessreglering med anledning av våra förslag. Uppgifterna är tillräckligt skyddade genom att registerutdraget endast visas upp och inga anteckningar får göras om registerutdragets innehåll.

8.12 Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Intresset av skydda barn och elever väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten vid kontroll inför anställning.

Skälen för bedömningen

En uppgift om att en viss person dömts eller är misstänkt för brott utgör en uppgift om lagöverträdelser som är särskilt skyddsvärd enligt gällande dataskyddsreglering. En utökad registerkontroll utgör ett intrång i den personliga integriteten och en sådan kontroll kan endast ske om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. En bedömning måste alltså göras om förslagen är förenliga med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5).

Det är av yttersta vikt att barn och elever som vistas inom skolan och annan pedagogisk verksamhet skyddas mot våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Att barn ska skyddas mot alla former av övergrepp och utnyttjande är också en bärande tanke i barnkonventionen. Även om en belastnings- och misstankeregisterkontroll inte utgör något absolut skydd mot att olämpliga personer anställs inom skolan utgör den ett viktigt komplement till andra moment i ett noggrant anställningsförfarande. En arbetssökande är i många fall en för arbetsgivaren okänd person. Trots väl genomförda intervjuer, genomgång av meritförteckning

och andra åtgärder kan det vara svårt för en arbetsgivare att bedöma förklaringar som lämnas kring vad en arbetssökande gjort under en viss tidsperiod eller om personen svarar sanningsenligt på frågor kring om han eller hon är dömd för vissa brott. Den som ska komma på praktik kanske arbetsgivaren inte ens träffar före praktiken. En kontroll minskar därför risken för att personer som har dömts eller är åtalade för vissa brott anställs eller ta emot i verksamheten utan att arbetsgivaren har kännedom om detta. Det finns därför enligt vår mening inget mindre ingripande alternativ till kontroller i belastnings- och misstankeregistret inför en anställning.

Det bör också beaktas att det inte med nödvändighet är så att eventuell förekomst i belastnings- och misstankeregistret diskvalificerar en person från anställning. Registerkontrollen utgör bara en del av bedömningsunderlaget och det råder inget förbud mot att anställa en person som har gjort sig skyldig till brott. Precis som enligt nu gällande ordning är det endast den arbetssökande som erbjuds anställningen eller uppdraget som kommer att bli föremål för kontrollen. Det är vidare den enskilde själv som kommer att begära ett registerutdrag och visa upp det. Den enskilde kan alltså välja att avstå från att visa upp registerutdraget om han eller hon inte vill fortsätta anställningsprocessen.

Förslaget om att fler brott ska omfattas av registerkontrollen innebär inte heller att fler uppgifter kommer att antecknas hos arbetsgivaren eftersom vi har bedömt att utdraget fortsättningsvis ska visas upp. Vi bedömer också att de brott som läggs till kontrollen är nödvändiga och relevanta för syftet med kontrollen. De integritetsrisker som följer av förslaget är därmed begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att nå syftet.

Personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas berörs också av förslaget eftersom de på begäran av kommunen ska visa upp ett motsvarande utdrag ur belastnings- och misstankeregistret. Den som är under 18 år räknas som barn i svensk rätt. Att personer över 15 år kan bli föremål för den kontroll i belastnings- och misstankeregistret som sker när personen är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas innebär alltså att även barn kan kontrolleras. Barn är enligt EU:s dataskyddsförordning en särskilt skyddsvärd grupp (skäl 38) och har inte samma möjlighet som vuxna att flytta från bostaden för att undgå kontroll. Integritetsintrånget är därför som utgångspunkt större när det gäller behandling av särskilt skyddsvärda uppgifter om barn. Mot detta ska vägas att det finns ett starkt intresse av att skydda barn i den pedagogiska omsorgen från våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan även från minderåriga ungdomar. Detta intresse väger enligt vår mening så pass tungt att det får anses proportionerligt att den registerkontroll som sker av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas utökas (se även prop. 2021/22:78 s. 37).

Sammantaget finner vi att de skäl som vi har anfört för att registerkontrollen ska utökas väger tyngre än den inskränkning av den personliga integriteten som en sådan kontroll innebär. Förslagen bedöms därmed utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

8.13 Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Den utökade registerkontrollen är i övrigt förenlig med dataskyddsregleringen.

Skälen för bedömningen

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget innebär ska vara tillåten måste den också vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskydds-förordning (dataskyddslagen), (se avsnitt 4.7).

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund enligt artikel 6 dataskyddsförordningen. Polismyndigheten kommer att behandla fler personuppgifter om lagöverträdelser när en enskild begär ett registerutdrag enligt skollagen. Den personuppgiftsbehandling som Polis-myndigheten då utför är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av författning, dvs. 22 § tredje stycken förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen är därför rättslig förpliktelse enligt 6. 1 c i dataskyddsförordningen.

Därutöver gäller särskilda krav i artikel 10 i dataskyddsförordningen för att uppgifter om lagöverträdelser ska få behandlas. Behandling av personuppgifter som rör bl.a. fällande domar i brottmål får som utgångspunkt endast utföras under kontroll av myndighet, vilket lagstiftaren har förtydligat i 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Polismyndigheten får alltså med stöd av denna bestämmelse behandla personuppgifter om lagöverträdelser när registerutdrag begärs ut av den enskilde.

Vi delar den bedömning som gjorts i tidigare förarbeten att det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelser när arbetsgivaren endast tar del av registerutdraget och antecknar att ett utdrag visas upp utan att någon uppgift om innehållet i utdraget noteras (se prop. 2020/21:152 s. 40 f. samt prop. 2017/18:218 s. 181). Vi vill dock i sammanhanget lyfta fram EU-domstolens dom från den 7 mars 2024 i målet Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216. I målet konstaterade EU-domstolen att ett muntligt utlämnande av uppgifter om lagöverträdelser från ett register utgör en sådan behandling av personuppgifter som omfattas av EU:S dataskyddsförordning. Med anledning av domen skulle det kunna ifrågasättas om det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelser när den som gör registerkontrollen endast antecknar att ett registerutdrag visas upp utan att något om innehållet i utdraget noteras. I det aktuella målet var det dock fråga om ett muntligt utlämnande av uppgifter från ett register som den personuppgiftsansvarige själv hade tillgång till vilket inte är fallet när en arbetsgivare tar del av ett uppvisat utdrag från belastningsregistret. Vi ser därför ingen anledning att göra någon annan bedömning än den som gjorts i tidigare förarbeten. Det innebär alltså inte en behandling av personuppgifter om lagöverträdelser när arbetsgivaren endast tar del av

registerutdraget och antecknar att ett registerutdrag visas upp utan att något om innehållet i utdraget noteras.

En anteckning om att registerutdrag har visats upp kommer att avse en viss fysisk person, vilket innebär att det är fråga om en personuppgift. Om en sådan anteckning förs elektroniskt eller är avsedd att ingå i ett register krävs att denna personuppgiftsbehandling har stöd i det dataskydds-rättsliga regelverket för att vara tillåten.

När arbetsgivaren tar del av ett uppvisat registerutdrag och antecknar att utdraget har visats upp behandlas personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse enligt 6.1 c eftersom en skyldighet enligt 2 kap. 31 § skollagen fullgörs.

Varje personuppgiftsbehandling omfattas också av de grundläggande principerna i artikel 5. Av principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c) framgår att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till ändamålet. Vi har övervägt vilka brott som är nödvändiga och relevanta för den lämplighetsprövning som ska göras av arbetssökande inför anställning och som därför bör omfattas av den utökade registerkontrollen. Arbetsgivarna får inte göra några anteckningar om innehållet i registerutdraget, vilket innebär att de inte kommer att behandla fler uppgifter när den utökade registerkontrollen görs. Vår bedömning är därför att de uppgifter om brott som vi föreslår att registerutdraget ska omfattas av är förenligt med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c. Förslagen är även förenliga med övriga krav i dataskyddsförordningen.

9 Registerkontroll inom den kommunala vuxenutbildningen

9.1 Inledning

I dag omfattas inte den kommunala vuxenutbildningen (komvux) av kravet på registerkontroll i 2 kap. 31§ skollagen (2010:800). Enligt vårt uppdrag ska vi lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skol-väsendet ska omfattas av sådan kontroll, dvs. även komvux. Vi inleder detta kapitel med en översiktlig redogörelse för vissa regler som gäller för komvux (avsnitt 9.2). Därefter lämnar vi våra överväganden och förslag i denna del av uppdraget (9.3–9.5). I slutet av kapitlet redogör vi för våra bedömningar gällande dataskydd (avsnitt 9.6).

9.2 Om den kommunala vuxenutbildningen

Utbildningar inom komvux

Komvux ska tillhandahållas på grundläggande och gymnasial nivå och som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå (20 kap. 3 § skollagen). Anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå

riktar sig till personer med intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada (20 kap. 11 a och 20 a §§ och 29 kap. 8 §). Komvux ska även tillhandahållas som svenska för invandrare. Utbildningen syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 3 § och 4 § femte stycket). Komvux ska även tillhandahållas som en sammanhållen utbildning för sådana nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna (20 kap. 3 a §). Med nyanländ avses den som tidigare har varit bosatt utomlands och påbörjat sin utbildning i Sverige efter ordinarie skolstart (3 kap. 12 a §).

Huvudmän inom komvux

Det är kommunerna och i viss utsträckning regionerna som är huvudmän för komvux (2 kap. 2 och 3 §§). Enskilda kan alltså inte godkännas som huvudmän för komvux. Däremot får alla uppgifter inom den kommunala vuxenutbildningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 8 §). Huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad (23 kap. 2 § första stycket). Det innebär att det fortfarande är huvudmannen, dvs. den som överlämnar eller beställer entreprenaden, som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (prop. 2019/20:127 s. 147). De som arbetar inom komvux på entreprenad har den enskilde utbildningsanordnaren som arbetsgivare och inte den kommunala huvudmannen (se SOU 2022:53, volym 1, s. 504).

Grundläggande bestämmelser om hur utbildningen ska bedrivas

Skollagens bestämmelser om skolans värdegrund och demokratiuppdrag omfattar hela skolväsendet och alltså även komvux. Det innebär bl.a. att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med de grundläggande värderingarna och de mänskliga rättigheterna och att de som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (se avsnitt 6.4). Närmare bestämmelser om värdegrunden finns i läroplanen för vuxenutbildningen (förordningen [SKOLFS 2012:101] om läroplan för vuxenutbildningen). Komvux omfattas även av bestämmelserna om elevernas rätt till trygghet och studiero i 5 kap. 3 § skollagen. Bestämmelserna om disciplinära och andra särskilda åtgärder gäller däremot inte fullt ut för komvux, vilket bl.a. motiveras av att utbildningen har en annan omfattning och utformning än inom övriga skolväsendet (se prop. 2009/10:165 s. 326).

Det är elevens behov och förutsättningar som ska vara utgångspunkt för en enskilds elevs utbildning i komvux (20 kap. 2 §). Utbildningen ska därmed präglas av individanpassning och flexibilitet. Kravet på flexibilitet kan handla om platsen för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära (förordningen om läroplan för vuxen-utbildningen). För att möta elevens behov ska utbildningen även anpassas så att den kan kombineras med andra studier och bedrivas kontinuerligt

under hela året (1 kap. 3 § och 2 kap. 25 § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildningen).

9.3 Registerkontroll ska ske även inom den kommunala vuxenutbildningen

Förslag: Bestämmelserna om registerkontroll i skollagen ska gälla även inom den kommunala vuxenutbildningen.

Skälen för förslaget

Som framgår ovan omfattas komvux av samma grundläggande mål och principer som övriga skolväsendet. Eleverna på komvux har således samma rätt till en trygg skolmiljö som yngre elever i skolan. Även vuxna elever ska kunna utgå från att de bemöts på ett respektfullt sätt av skolans personal och att de under utbildningen inte riskerar att utsättas för övergrepp eller olika former av påverkan som strider mot skolans värdegrund och demokratiuppdrag.

Dagens belastningsregisterkontroll till skydd för barn i skolan motiveras bl.a. av att barn har mindre möjlighet att försvara sig mot övergrepp och är beroende av vuxna i sin omgivning (prop. 1999/2000:123 s. 23). Även gymnasieskolan omfattas av kravet på en sådan kontroll, trots att elever där generellt sett har större möjlighet att freda sig än elever i grundskolan. Skälet för detta är att eleverna på gymnasieskolan alltjämt står i viss beroendeställning gentemot såväl lärare som flera andra personalkategorier, vilket kan missbrukas av olämplig personal (prop. 2020/21:152 s. 43).

Vuxna elever har som grupp betraktat bättre möjligheter än barn att freda sig mot olika former av övergrepp och otillbörlig påverkan. Vuxna har även i övrigt bättre förmåga att ta tillvara sina rättigheter och agera mot missförhållanden. Generellt sett kan vuxna elevers skyddsbehov därmed, enligt vår bedömning, inte anses ha någon större styrka. Någon belastningsregisterkontroll för att skydda vuxna studerande inom andra utbildningsformer som t.ex. högskoleutbildningar förekommer inte heller enligt gällande rätt.

I vilken utsträckning en vuxen själv kan ta tillvara sina intressen kan dock variera beroende på personliga omständigheter såsom ålder, mognad, funktionsvariationer, språkkunskaper och social förankring. Elevgruppen på komvux är mycket heterogen och omfattar elever med olika förutsättningar, behov och mål med studierna. Komvux tar i dag emot allt fler elever med psykisk ohälsa, läs- och skrivsvårigheter eller andra inlärningssvårigheter samt tidigare skolmisslyckanden, vilket har lett till ökade stödbehov (se SOU 2024:16 s. 359). Utbildningen omfattar även unga vuxna som relativt nyligen uppnått myndighetsålder och som därför kan antas ha en mer begränsad livserfarenhet samtidigt som föräldrarna inte längre har samma stödjande roll i deras utbildning som tidigare.

Som framgår ovan riktar sig vissa utbildningar inom komvux även till särskilda elevgrupper. Det gäller dels anpassade utbildningar på grundläggande och gymnasial nivå, som vänder sig till personer med

intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada, dels svenska för invandrare och sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare (20 kap. 3 och 3 a §§). Inte heller eleverna på dessa utbildningar utgör någon homogen grupp. Det kan dock antas att eleverna på de anpassade utbildningarna ofta intar en svagare ställning i förhållande till lärare och annan personal än vad som är fallet med vuxna studerande i allmänhet på grund av de särskilda behov dessa elever kan ha. Elever som är nyanlända i Sverige kan ha begränsade kunskaper om det svenska samhället, vilket kan påverka deras möjligheter att tillvarata sin rätt och att förhålla sig till olika former av otillbörlig påverkan eller annat olämpligt beteende. Det kan alltså finnas såväl enskilda elever som grupper av elever inom komvux för vilka vikten av en trygg och säker skolmiljö gör sig särskilt gällande.

Enligt vår mening finns det goda skäl för att låta skyddsbehovet för de mest utsatta grupperna av elever i viss mån få vara styrande vid bedömningen av i vilken utsträckning anställda inom komvux bör bli föremål för belastningsregisterkontroll. Detta kan tala för att den registerkontroll som gäller för det övriga skolväsendet även ska omfatta komvux, trots att flertalet elever knappast kan antas ha större skyddsbehov än andra vuxna studerande. Utgångspunkten för vårt uppdrag är också att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll. Vi föreslår därför att den nuvarande regleringen om belastningsregisterkontroll i 2 kap. 31 § skollagen ska omfatta även komvux.

I avsnitt 8.10 lämnar vi förslag om att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande i övriga skolväsendet även ska omfatta en kontroll i misstankeregistret. Vi finner inte anledning att göra någon annan bedömning avseende personer som ska arbeta inom komvux. Registerkontrollen inför arbete i den aktuella verksamheten ska därför också omfatta en kontroll i misstankeregistret.

9.4 Registerkontrollen bör omfatta samtliga utbildningar och personkategorier

Bedömning: Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga utbildningar inom komvux och samtliga personkategorier som omfattas av nuvarande reglering om registerkontroll inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

Skälen för bedömningen

Vuxna elevers skyddsbehov kan, som vi nämner ovan, göra sig särskilt gällande på vissa utbildningar inom komvux och då framför allt på de anpassade utbildningarna på grundläggande och gymnasial nivå. Det skulle därför kunna övervägas om en registerkontroll endast bör avse dessa utbildningar. Vi bedömer dock att detta alternativ inte är förenligt med vårt uppdrag som är att lämna förslag om att en registerkontroll ska omfatta all verksamhet inom skolväsendet. Det kan även finnas praktiska skäl mot detta i fall där de anpassade utbildningarna anordnas tillsammans med

annan utbildning inom komvux. Vårt fortsatta förslag utgår därför från att en registerkontroll ska omfatta komvux i dess helhet och följaktligen alla utbildningar som ges inom denna skolform.

Frågan är då vilka kategorier som ska anställas eller på annat sätt tas emot inom komvux som ska omfattas av en sådan registerkontroll.

Vi har för övriga skolväsendet bedömt att en utökad registerkontroll ska omfatta hela den personkrets som avses i 2 kap. 31 § skollagen. Skälen för detta är dels att samtliga personkategorier kan komma i kontakt med eleverna, dels att det skulle skapa svåra gränsdragningsproblem att göra skillnad mellan olika personkategorier (se ovan avsnitt 8.6).

Vi menar att dessa skäl även gör sig gällande när det gäller frågan om att införa en registerkontroll inom komvux. Det kan visserligen antas att vuxna elever i regel tillbringar mindre tid i skolans lokaler utanför lektionstid och att de därför framför allt har kontakt med den undervisande personalen. Detta kan dock variera beroende på omständigheter som skolans storlek, utbildningens utformning och elevernas behov av stöd. Det saknas därför anledning att göra åtskillnad mellan olika personkategorier vid en registerkontroll. En sådan åtskillnad kan även tänkas medföra praktiska svårigheter med tanke på de olika sätt som verksamheten kan organiseras. En registerkontroll inom komvux bör därför avse samtliga personkategorier som omfattas av dagens kontroll avseende andra skolformer.

9.5 Registerkontrollen bör begränsas till vissa allvarliga brott

Förslag: Registerkontrollen ska avse uppgifter om brotten

- mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp och grovt rån enligt brottsbalken,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, och
- brott mot terroristbrottlagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

Skälen för förslaget

Vid fastställande av vilka brott som ska ingå i en registerkontroll inom komvux är utgångspunkten att kontrollen inte får vara mer långtgående än vad som krävs för att uppnå syftet med denna. Det följer av kraven på proportionalitet och nödvändighet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5).

Vår bedömning är att det ligger närmast till hands att grunda en registerkontroll inom komvux på att även vissa vuxna elever har ett behov av att skyddas mot våld och övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Vi lägger därför dessa skyddsintressen till grund för vår bedömning av vilka brott som bör omfattas av en registerkontroll inom komvux.

När det gäller behovet av skydd mot våld och övergrepp bedömer vi att registerkontrollen inom komvux bör begränsas till vissa uppsåtliga och särskilt allvarliga vålds- och sexualbrott. Till skillnad från dagens register-

kontroll inom övriga skolväsendet bör en kontroll inom komvux dock inte omfatta gärningar som är kriminaliserade bara för att de riktar sig mot barn. Utan att förringa dessa brott är det av proportionalitetsskäl inte motiverat att låta dessa ingå i en kontroll avsedd att skydda vuxna. Brotten korresponderar heller inte med det skyddsintresse som kan identifieras beträffande vuxna elever. Det innebär att en registerkontroll inom komvux inte bör omfatta samtliga sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken och inte heller barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a §. Även andra sexualbrott som t.ex. köp av sexuell tjänst (6 kap. 11 §) och koppleri (6 kap. 12 §) bör utgå eftersom dessa brott saknar en tillräcklig koppling till de skyddsbehov som kan aktualiseras inom komvux.

Vi föreslår utifrån detta att en registerkontroll inom komvux bör begränsas till att omfatta uppgifter om brotten mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel (3 kap. 1, 2 och 6 §§ brottsbalken), människorov (4 kap. 1 §), våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp (6 kap. 1 och 2 §§) samt grovt rån (8 kap. 6 §).

När det gäller skyddet mot otillbörlig och skadlig påverkan bör hänsyn tas till det ökade hot som olika former av våldsbejakande extremism har kommit att utgöra (se avsnitt 3.2). Vi anser att även vuxna elever har rätt till en skolmiljö som är skyddad från sådana grupperingar. Det kan t.ex. handla om att eleverna ska skyddas från att rekryteras till terroristorganisationer. Vi föreslår därför att uppgifter om brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag samt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott ska ingå i registerkontrollen inom komvux. Dessa brott inbegriper också olika former av synnerligen allvarliga våldshandlingar, vilket ytterligare stärker skälen för att låta dessa brott ingå i en kontroll.

9.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Intresset av skydda elever inom den aktuella verksamheten väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten.

Skälen för bedömningen

De förslag vi lämnar måste vara förenliga med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (avsnitt 7.5).

Vårt förslag om att komvux också ska omfattas av kravet på registerkontroll innebär att fler skolhuvudmän kommer att kräva att arbetssökande visar upp ett utdrag ut belastnings- och misstankeregistret inför anställning. Risken är därmed högre för att särskilt skyddsvärda personuppgifter i form av uppgifter om lagöverträdelser får en större spridning. Avgörande för frågan om registerkontrollen även bör omfatta komvux är om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

Vi bedömer ovan att för att en registerkontroll inom komvux ska kunna ske, bör denna grunda sig i elevernas behov av skydd mot våld, övergrepp

samt skadlig och tillbörlig påverkan. För att integritetsintrånget ska bli så litet som möjligt har vi föreslagit att registerkontrollen ska begränsas till vissa särskilt allvarliga brott. I avsnitt 8.7 bedömer vi att registerutdraget fortsättningsvis ska visas upp för arbetsgivaren, vilket innebär att uppgifter om registrets innehåll inte kommer att antecknas av den som gör kontrollen. De integritetsrisker som följer av förslaget är därmed begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen. Sammantaget anser vi därmed att förslaget utgör en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

10 Registerkontroll under pågående anställning

10.1 Inledning

Det finns i dag ingen lagstadgad möjlighet för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att kontrollera uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning. I vårt uppdrag ingår att vi ska analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom nämnda verksamhet ska kunna ålägga anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Vi ska även analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det. Vi ska också analysera om det finns behov för arbetsgivare att under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och i så fall föreslå vilka uppgifter som de ska få del av. Enligt vår uppdragsbeskrivning ska analysen bl.a. omfatta arbetsrättsliga aspekter där vi ska beakta förutsättningarna för omplacering, avstängning och uppsägning av anställda. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att föreslå några förändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen om anställningsskydd.

Vår uppdragsbeskrivning framhåller vikten av att staten vidtar alla lämpliga åtgärder för att skydda barn mot att fara illa. Barn ska skyddas såväl mot att utsättas för våld och övergrepp, som mot rekrytering till utförande av brott och mot att vuxna aktivt verkar för att radikalisera dem. En lämplig skyddsåtgärd skulle enligt uppdragsbeskrivningen kunna vara regelbundna kontroller, exempelvis årliga, av utdrag från belastningsregistret under pågående anställning. I den andra vågskålen ska dock beaktas att en kontroll i belastningsregistret utgör ett intrång i den personliga integriteten. En sådan kontroll kan endast ske om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. En bedömning måste alltså göras om förslagen är förenliga med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5). I en sådan analys behöver vi göra en utförlig behovsanalys med beaktande av vilka effekter

en registerkontroll under pågående anställning kan ge och vilka alternativa lösningar som kan finnas.

I detta kapitel redovisar vi först den arbetsrättsliga reglering och praxis som är av betydelse för vårt uppdrag (avsnitt 10.2). Därefter redogör vi för utgångspunkterna för våra förslag (avsnitt 10.3). I de efterföljande avsnitten redogör vi för våra överväganden avseende möjligheten att genomföra belastningsregisterkontroll under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (avsnitt 10.4–10.6). I avsnitt 10.7 redogör vi för våra överväganden avseende möjligheten att genomföra en kontroll i misstankeregistret under pågående anställning. Slutligen redogör vi för våra bedömningar avseende dataskydd (avsnitt 10.8 och 10.9).

10.2 Arbetsrättslig reglering och praxis

Vilken arbetsrättslig reglering som gäller beror på vem som är arbetsgivare

Utbildning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet anordnas av både offentliga och privata aktörer. I skollagen (2010:800) regleras vilka som är huvudmän för respektive skolform. Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 §). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudmän för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 §). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 5 §). Annan pedagogisk verksamhet kan bedrivas av kommunala eller enskilda huvudmän (25 kap. 2 och 10 §§).

Beroende på om det är staten, kommunen eller en enskild huvudman som bedriver utbildningen kan olika bestämmelser gälla i den arbetsrättsliga regleringen.

Vissa bestämmelser finns i lag

Genom lagstiftning och kollektivavtal reglerar arbetsrätten vilka villkor som ska gälla mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Bestämmelserna i lag och kollektivavtal kompletteras av bestämmelser i enskilda anställningsavtal och de allmänna rättsgrundsatser, rättsprinciper och praxis i övrigt som Arbetsdomstolen har utvecklat.

Bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS, gäller för de allra flesta som arbetar inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Den enda personkategori som är helt undantagen från bestämmelserna är anställda inom gymnasial lärlingsanställning (t.ex. anställda vid en förskola inom ramen för den gymnasiala lärlingsutbildningen barn- och fritidsprogrammet). Det finns andra arbetstagare som är undantagna från ett flertal av bestämmelserna i LAS, inkluderat de bestämmelser som reglerar avsked, uppsägning och omplacering. Det

gäller bl.a. arbetstagare som får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning och arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag (1 § LAS). För dessa arbetstagare gäller i stället lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område vid bedömningen av om deras anställningsavtal får hävas, sägas upp eller ändras. När Arbetsdomstolen bedömer frågor om förändringar i anställningsavtalet enligt nämnda lag utgår domstolen ofta ifrån hur samma fråga skulle bedömas enligt LAS.

Specialpedagogiska myndigheten och Sameskolstyrelsen är myndigheter under regeringen. Vid rekrytering och under pågående anställning gäller lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA, vid de skolor som myndigheterna är huvudmän för. LOA gäller även för anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet med kommun eller region som huvudman, men endast i sådana frågor som avser bisysslor, arbetskonflikter och undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortad MBL.

Andra bestämmelser finns i kollektivavtal eller anställningsavtal

Vissa delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen är tvingande. Det innebär att arbetsgivaren och de fackliga organisationerna (här tillsammans benämnda som arbetsmarknadens parter eller parterna) inte kan avtala om andra villkor för anställningen än tvingande bestämmelser i författning. I de frågor där det finns tvingande arbetsrättslig lagstiftning gäller alltså samma villkor för alla arbetstagare som omfattas av lagstiftningen.

Inom de delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen som inte är tvingande kan arbetsmarknadens parter avtala om egna villkor i kollektivavtal. De kollektivavtalade villkoren ersätter bestämmelserna i lagstiftningen för de arbetstagare som utför arbete som omfattas av kollektivavtalet. Eftersom det är upp till arbetsmarknadens parter inom respektive del av arbetsmarknaden att utforma villkoren i sina kollektivavtal, kan arbetstagare inom olika delar av arbetsmarknaden ha olika villkor.

Ett kollektivavtal kan även innehålla bestämmelser som kompletterar lagstiftningen eller som reglerar villkoren för anställningen när det saknas bestämmelser i författning. Det kan t.ex. gälla frågor om vilken lön som ska betalas för ett visst arbete. Frågor som inte regleras i lagstiftningen eller i ett för den aktuella anställningen gällande kollektivavtal kan arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om i ett anställningsavtal.

Kollektivavtal kan träffas på olika nivåer. De övergripande kollektivavtalen träffas mellan parternas huvudorganisation eller mellan centrala organisationer. Avtalen kallas ofta för huvudavtal eller branschavtal och kan innehålla flera olika delar eller olika avtal. Mer företagsspecifika kollektivavtal träffas mellan parternas lokala organisationer.

Bestämmelserna tolkas av Arbetsdomstolen

Den arbetsrättsliga lagstiftningen innehåller flera rekvisit som är allmänt hållna. Det har då överlämnats till Arbetsdomstolen att klargöra vad lagstiftningen innebär, t.ex. vilka villkor som gäller när någon får sägas upp från sin anställning (se t.ex. prop. 1981/82:71 s 69). Arbetsdomstolen tolkar också kollektivavtalsbestämmelser. Rättsfall från Arbetsdomstolen

är därför av stor betydelse för den som söker vägledning i hur en arbetsrättslig fråga ska bedömas.

Avsked får endast ske vid avsiktliga eller grovt vårdslösa förfaranden

Enligt LAS får avskedande ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 §). Avsked innebär att anställningsavtalet hävs utan uppsägningstid och är den mest ingripande arbetsrättsliga åtgärden arbetsgivaren kan vidta. Avsked ska därför begränsas till de mest flagranta fallen av avsiktliga eller grovt vårdslösa förfaranden som inte ska behöva tålas i något kontraktsförhållande (prop. 1973:129 s. 149 f.). Det kan t.ex. handla om illojal konkurrens eller grövre former av misskötsamhet som uppsåtliga brott begångna mot arbetsgivaren eller brott mot lagen (2018:558) om företagshemligheter.

Uppsägning får endast ske om det finns sakliga skäl

En uppsägning från arbetsgivarens sida får ske om det föreligger sakliga skäl (7 § LAS). Sakliga skäl kan vara antingen arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. När en uppsägning vidtas med hänvisning till att arbetstagaren gjort sig skyldig till eller misstänks för brott är det fråga om det senare, dvs. uppsägning av personliga skäl.

Med tillämpning från och med den 1 oktober 2022 ändrades 7 § LAS på så vis att det tidigare kravet på *saklig grund* för uppsägning ersattes med ett krav på *sakliga skäl* för uppsägning. Ändringen skedde på grund av en mellan arbetsmarknadens parter träffad principöverenskommelse om parternas gemensamma krav på staten. Principöverenskommelsen utgjorde ett villkor för att parterna sinsemellan skulle teckna nya huvudavtal. Nya huvudavtal har träffats som omfattar kommuner samt bl.a. medlemmar i Fremia, Almega och Kompetensföretagen. Det innebär att samtliga kommunala verksamheter, flera friskolor och företag som hyr ut personal till verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet har nya huvudavtal vid tidpunkten för denna utredning. En viktig förändring med de nya huvudavtalen är att parterna har bestämt vissa villkor för tillämpningen av LAS vid avsked och uppsägningar.

Rekvisitet sakliga skäl ska vid en bedömning enligt LAS ha samma innebörd som rekvisitet saklig grund hade i fråga om vad som ska anses utgöra ett tillräckligt allvarligt åsidosättande av en arbetstagares förpliktelser enligt anställningsavtalet för att en uppsägning av personliga skäl ska kunna komma i fråga. Tidigare rättspraxis är därför även fortsättningsvis av betydelse när tillåtligheten av en uppsägning ska bedömas enligt LAS. I och med ändringen av begreppet har dock lagstiftaren önskat förtydliga att fokus i prövningen ska ligga på allvaret i det arbetstagaren påstås ha gjort sig skyldig till, viktat mot förutsebara faktorer såsom vilka mindre ingripande åtgärder arbetsgivaren kan vidta, förklaringsfaktorer till arbetstagarens agerande och anställningstiden. Arbetstagarens personliga intresse av att få behålla anställningen ska däremot inte längre tillmätas någon betydelse vid uppsägningar som sker på grund av brott. Det ska inte heller längre ske någon prognos om arbetstagaren i framtiden kan tänkas upprepa åsidosättandet av sina skyldigheter i anställningen (prop. 2021/22:176 s. 85 ff.). För de

arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av nya huvudavtal har motsvarande klargjorts i avtalen på så vis att det framgår i huvudavtalen att det vid prövningen av sakliga skäl inte ska ske någon bedömning av arbetstagarens intresse att behålla anställningen eller några prognoser om huruvida arbetstagaren kan befaras återfalla i brott mot skyldigheter i anställningen.

Brott som grund för avsked eller uppsägning

Om det finns grund för arbetsgivaren att avskeda eller säga upp en arbetstagare som dömts för brott beror på flera faktorer. Av särskild relevans är om brottet som begåtts har anknytning till arbetsgivaren. Av förarbetena till LAS framgår att det är nödvändigt med en fast attityd mot personer som begår brott i tjänsten eller brott som riktas mot arbetsgivaren eller begås på arbetsplatsen. Detta med hänsyn till det förtroende-förhållande som anställningen i allmänhet innebär. Det framgår även att våld eller hot om våld inte hör hemma i arbetsmiljön men det framhålls att hänsyn måste tas till omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1981/82:71 s. 72 och 163 f.). Fokus i prövningen ska ligga på frågan om arbetstagaren brutit mot eller misslyckats med att uppfylla en väsentlig förpliktelse i anställningen. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska göras för att avgöra frågan (prop. 2021/22:176 s. 86 f.). Sammantaget framgår det av Arbetsdomstolens rättspraxis att brott som begåtts i tjänsten, mot arbetsgivaren eller mot kollegor ofta utgör grund för avsked eller uppsägning. Av de nya huvudavtalen, som vi redogör för ovan, framgår även att misskötsamhet i form av brottslig handling på arbetsplatsen eller på annat vis i samband med utförande av arbete eller kopplat till tjänsten, som utgångspunkt ska utgöra grund för avsked eller uppsägning. Detta gäller även om arbetstagaren har en lång anmärkningsfri anställningstid och även om misskötsamheten var av engångskaraktär.

Brott som begåtts på fritiden, utan anknytning till arbetsgivaren, accepteras däremot mer sällan av Arbetsdomstolen som grund för avsked eller uppsägning. Arbetsdomstolen uttalade i AD 1984 nr 9 som principiell utgångspunkt att när det är fråga om att skilja en arbetstagare från anställningen av skäl som inte är hänförliga till arbetstagarens utförande av arbetsuppgifterna så är det givet att arbetsgivarens skäl måste vara tungt vägande. Dessutom krävs det att det är klarlagt att problemen inte kan lösas genom omplacering. Vid bedömningen av om det finns skäl för uppsägning när arbetstagaren begått brott på fritiden utan anknytning till arbetsgivaren fästs därtill i praxis vikt vid förhållanden som arbetstagarens eventuella förtroendeställning, anställningstid, omständigheter som föranlett att brottet begicks, arbetets betydelse för arbetstagaren och sannolikheten att beteendet kan komma att upprepas. Arbetets betydelse för arbetstagaren och framtidsprognosen är dock sådana förhållanden som inte längre ska tillmätas vikt vid bedömningen av sakliga skäl.

Om det på fritiden begångna brottet är illojalt i förhållande till arbets-givarens verksamhet eller på annat vis ägnat att påverka arbetsgivarens eller omgivningens krav på förtroende för arbetstagarens förmågor i tjänsten, kan arbetsgivaren ha skäl att avsluta anställningen. I flera rättsfall har Arbetsdomstolen funnit att det finns skäl för skiljande från

anställningen vid brott som är begångna på fritiden utan anknytning till arbetsgivaren med hänvisning till arbetsuppgifternas krav på impulskontroll, behärskning och omdöme i förhållande till de brott som arbetstagaren dömts för. Skäl för uppsägning har också bedömts föreligga om det på fritiden begångna brottet innebär ett längre frihetsberövande. Bedömningen ska i sådana fall ske utifrån flera faktorer enligt Arbetsdomstolen, där sådant som arbetsgivarens möjligheter att hantera frånvaron och arbetstagarens skötsamhet i arbetet har betydelse (se t.ex. AD 1993 nr 127).

Några illustrativa rättsfall om avsked eller uppsägning på grund av brott

Arbetsdomstolen har dömt i ett stort antal mål där det varit fråga om avsked eller uppsägning på grund av brott. Som framgår ovan är det framför allt i de fall då brotten begåtts på fritiden utan anknytning till arbetsgivaren som det kan uppstå tveksamheter kring om arbetsgivaren har haft tillräckliga skäl att skilja arbetstagaren från tjänsten. I vissa fall kan även brott som begås med anknytning till arbetsgivaren eller tjänsten vara ursäktliga. Nedan redogörs för sådan praxis i illustrerande syfte.

I AD 1995 nr 7 var det fråga om en präst som avskedats efter att han dömts för fem tillfällen av misshandel av en nära vän. Arbetsdomstolen uttalade att höga krav måste kunna ställas på en präst redbarhet och oförvitlighet. En präst som gör sig skyldig till misshandel kan normalt sett inte anses uppfylla dessa krav, oavsett om misshandeln sker i eller utanför tjänsten. Avskedet var därför befogat. I AD 1994 nr 52 blev dock utgången en annan. I det målet var det fråga om en präst som sagts upp efter att han dömts för att vid flera tillfällen ha misshandlat sin dotter. Att utgången blev en annan synes bero på att det av brottmålsdomen framgick att misshandeln inträffat i situationer som föregåtts av provokation i form av påstådd fara för dottern eller syskon. Det ska observeras att kyrkolagen (1992:300) vid tidpunkten för de båda avgörandena var tillämplig på anställningen som präst i Svenska kyrkan. Kyrkolagen innehöll vissa uttryckliga förutsättningar för avsked, bl.a. att den som begått brott som visade att han eller hon uppenbarligen var olämplig att inneha sin anställning fick avskedas. Bestämmelsen motsvarade en numera upphävd bestämmelse i lag (1976:600) om offentlig anställning (ersatt av lag [1994:260] om offentlig anställning).

Inom den privata sektorn kan framhållas AD 1993 nr 127 där det var fråga om en person med förtroendeställning (ansvarig för inköp avseende inte obetydliga belopp) som dömts för misshandel, grov misshandel och övergrepp i rättssak. Arbetsdomstolen ansåg att det fanns saklig grund för uppsägning med hänsyn till brottens allvarlighetsgrad och den negativa påverkan som brottmålsdomen innebar för relationerna mellan arbetsgivarens företrädare och leverantörer. Domstolen fäste också stor vikt vid den längre tids frånvaro som frihetsberövandet av arbetstagaren orsakade och de betydande svårigheter som förelåg att ersätta arbetstagaren med en vikarie.

I AD 2004 nr 30 förelåg däremot inte saklig grund för uppsägning. I målet var det fråga om en arbetstagare som dömts för flera fall av misshandel och våldtäkt till fängelse i två år och åtta månader. Det var fråga om återfall i brottslighet eftersom arbetstagaren nio år tidigare hade

dömts för våldtäkt. Arbetstagaren hade inte en förtroendeställning inom organisationen och brottet hade begåtts innan anställningen påbörjades hos arbetsgivaren. Brottmålsdomen vann dock laga kraft knappt tre år efter att anställningen påbörjats. Arbetsdomstolen menade att det vore främmande att ha en inställning som rent faktiskt medför att den som dömts och avtjänat sitt straff riskerar att bli utestängd från arbetslivet. Detta kan jämföras med AD 2001 nr 2, där samma arbetsgivare hade skäl för uppsägning av en arbetstagare som dömts för grov våldtäkt. Att arbetsgivaren hade saklig grund för uppsägning i det målet motiverades med fängelsestraffets längd om fem år och den långa frånvaro det skulle komma att innebära från arbetet.

När det gäller brott som begåtts på arbetsplatsen eller på annat sätt med anknytning till tjänsten är praxis ofta strängare mot arbetstagaren. I AD 2010 nr 8 var det dock fråga om en person som gjort sig skyldig till misshandel på arbetsplatsen genom att ta tag om halsen på en person i arbetsledande ställning och sedan knuffa honom. Den arbetsledande personen hade inlett bråket genom att också knuffa arbetstagaren. Arbetsdomstolen påpekade att arbetstagaren förtjänade allvarlig kritik för det inträffade men att den laddade stämningen och provokationen innebar att arbetsgivaren inte hade skäl att skilja arbetstagaren från tjänsten. Även i AD 2008 nr 2 hade ett brott begånget av arbetstagaren anknytning till anställningen på så sätt att brottet begicks under en tjänsteresa. I målet var det fråga om att arbetstagaren, en servicetekniker, hade köpt sexuella tjänster. Arbetsgivaren menade bl.a. att brottslighetens art med hänsyn till jämställdhet och kvinnliga kollegor innebar att det fanns saklig grund för uppsägning. Arbetsdomstolen accepterade inte ett sådant generellt synsätt att brottets art skulle utgöra skäl för uppsägning. Saklig grund för uppsägning förelåg inte heller av andra skäl. Arbetstagaren hade inte någon särskild förtroendeställning hos arbetsgivaren vilket viktades mot hans mycket långa anställningstid, att det var fråga om en enstaka impulshandling som han ångrade och det faktum att hans höga ålder innebar en risk att han skulle komma att ställas helt utanför arbetsmarknaden. De ovan nämnda domarna kan även ställas i relation till AD 1978 nr 92 där Arbetsdomstolen fann att det saknades skäl för arbetsgivaren att skilja en arbetstagare från tjänsten, trots att det var styrkt att denne vid ett tillfälle angripit och skadat en kollega. Domstolen poängterade att arbetstagaren inte haft uppsåt att skada kollegan och att han vid tillfället inte insåg att det var en kollega han angrep. Händelsen utspelade sig varken på arbetsplatsen eller under arbetstid. Arbetstagaren hade inte heller en förtroendeställning hos arbetsgivaren.

Hot om våld på arbetsplatsen ses annars som allvarligt av Arbetsdomstolen, särskilt när det sker mellan arbetstagare och arbetsledning. I AD 2022 nr 55 ansåg Arbetsdomstolen att arbetsgivaren hade skäl för avsked av en arbetstagare. Arbetstagaren hade på fritiden, men i anknytning till en middag som arbetsgivaren ordnat, gjort hotfulla uttalanden mot en kollega. Hoten polisanmäldes inte men Arbetsdomstolen fann att hoten var styrkta.

I AD 2002 nr 26 kom Arbetsdomstolen fram till att arbetsgivaren inte hade skäl för uppsägning av en arbetstagare trots att omständigheterna kring ett begånget brott hade viss anknytning till arbetsgivaren. Arbetstagaren hade i det fallet dömts för grovt rattfylleri, smitning, stöld

samt hot och våld mot tjänsteman. När arbetstagaren begick trafikbrotten och stölden använde han arbetsgivarens bil som fick omfattande skador under färden. Bilen var märkt med arbetsgivarens logotyp. Arbetsdomstolen ansåg att det var av betydelse att brotten hade begåtts under en djup personlig kris och att det inte hade utretts om det fanns möjlighet till omplacering.

I AD 1981 nr 51 var det fråga om en sotarlärling som dömts för flera olika brott, främst förmögenhetsbrott, under en tvåårsperiod. Brotten hade inte anknytning till arbetsgivaren. Arbetsdomstolen ansåg inte att det fanns saklig grund för uppsägning. Arbetsgivaren, som var en kommun, hade i och för sig skäl att inte längre låta arbetstagaren arbeta som sotare med hänsyn till allmänheten. Enligt Arbetsdomstolen kunde dock kommunen ha omplacerat arbetstagaren till arbete som inte innebar tillgång till privatbostäder. Möjligheten till omplacering fick även betydelse i AD 2001 nr 60. I målet var det fråga om en skyddsvakt vid Sveriges riksbank som dömts för häleri av vapen och ammunition inom en privat näringsverksamhet. Arbetsdomstolen framhöll att brottet inte hade någon anknytning till anställningen och att arbetstagaren visserligen fortsättningsvis var olämplig för arbetet som skyddsvakt men att det var skäligt med omplacering till ett ledigt arbete som växeltelefonist.

I AD 2005 nr 86 ansåg Arbetsdomstolen däremot att det fanns grund för avsked trots arbetstagarens långa anställningstid och att brottet hade begåtts utan anknytning till arbetsgivaren. I målet var det fråga om en kriminalvårdare som dömts för narkotikabrott och dopningsbrott. Arbetsdomstolen poängterade att arbetstagarens brottslighet står i direkt strid med Kriminalvårdens uppdrag att bekämpa narkotikamissbruk. Domstolen framhöll risken för påtryckningar från intagna och arbetsgivarens samt allmänhetens rätt att känna förtroende för vårdarna. Arbetsdomstolen gjorde samma bedömning i AD 1984 nr 9. Arbetstagaren hade dömts för narkotikabrott och Arbetsdomstolen menade att det fanns grund för skiljande från anställningen. Arbetstagaren hade inte en förtroendeställning inom organisationen och arbetsgivaren bedrev inte någon verksamhet av sådan art som kunde tillmätas betydelse vid bedömningen av om det förelåg saklig grund för uppsägning. Domstolen ansåg dock att det var av betydelse att arbetsgivaren hade haft ett aktivt drogförebyggande arbete eftersom flera arbetstagare haft problem med missbruk. Det var även av vikt att det var fråga om upprepad brottslighet med flera olika frihetsstraff där arbetstagaren varit kontakt för transporter av narkotika till den ort där arbetsgivaren fanns. Arbetstagaren hade även sålt narkotika i yrkesmässig omfattning. I flera andra domar har Arbetsdomstolen däremot kommit till slutsatsen att saklig grund för uppsägning saknats när arbetstagaren dömts för eget bruk av narkotika eller försäljning i mindre omfattning (se till exempel AD 1984 nr 9, AD 1986 nr 21och AD 1999 nr 47). I samtliga mål har det då varit fråga om arbetstagare som inte har haft en förtroendeställning inom organisationen och där arbetsgivaren inte har kunnat peka på omständigheter som kopplat brottsligheten till verksamheten.

Omplacering kan ske med stöd av arbetsledningsrätten

Arbetsgivaren leder och fördelar arbetet fritt inom ramen för arbetstagarnas arbetsskyldighet, lag och god sed på arbetsmarknaden, den s.k. arbetsledningsrätten. Med stöd av arbetsledningsrätten kan arbetsgivaren omplacera en arbetstagare, tillfälligt eller permanent, till att utföra andra arbetsuppgifter, arbeta på annat vis eller till en helt annan tjänst. Arbetsgivaren kan även göra mindre förändringar i arbetstagarens befintliga tjänst. Det ska vara fråga om relativt små förändringar för att det inte ska betraktas som en omplacering. Enligt praxis innebär t.ex. en förändring från arbete ensam till arbete tillsammans med någon annan arbetstagare en omplacering. Detsamma gäller fråntagande av attesträtt eller förändringar i till vilken funktion man ska rapportera sitt arbete.

Vilka arbetsuppgifter en arbetstagare är skyldig att acceptera vid en omplacering beror på hur långt arbetstagarens arbetsskyldighet sträcker sig. Arbetsskyldighetens bortre gräns vid omplacering bestäms utifrån tillämpligt kollektivavtal och det enskilda anställningsavtalet. Inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet förekommer både arbetare och tjänstemän. Måltidspersonal, fastighetsskötare, lokalvårdare, barnskötare, fritidsledare och elevassistenter är exempel på arbetare medan lärare, förskollärare och ekonomiassistenter är exempel på tjänstemän. Generellt sett har arbetare en vidare arbetsskyldighet än vad tjänstemän har, vilket kan få betydelse när en arbetsgivare vill använda arbetsledningsrätten som grund för omplacering av en arbetstagare som dömts eller som misstänks för brott.

För kommuner och regioner gäller huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. (HÖK) varav allmänna bestämmelser med bilagor (AB) utgör en del. AB kap 3 § 6 Mom. 1 innehåller särskilda bestämmelser avseende stadigvarande förflyttning med stöd av arbetsledningsrätten (permanent omplacering). Där framgår att det ska beaktas att ”vägande skäl ska finnas för att förflytta arbetstagaren mot hennes eller hans önskan”. Med stadigvarande förflyttning avses inte bara rumslig förflyttning. Arbetsdomstolen har i AD 1999 nr 48 tolkat förflyttning som att begreppet även innefattar förändringar i arbetsuppgifter.

Arbetsledning får inte ske i strid med lag eller god sed på arbetsmarknaden. Det innebär bl.a. att omplaceringar eller förändringar i befintlig tjänst inte får ske på ett kränkande eller godtyckligt vis. Arbetsgivaren får inte heller diskriminera eller utpeka arbetstagaren på ett sådant vis att det utgör förtal. Om arbetsgivaren vidtar åtgärder eller underlåter att vidta påkallade åtgärder som försätter arbetstagaren i en situation där denne får svårt att stanna kvar i anställningen kan det komma att bedömas som en s.k. provocerad uppsägning.

Omplacering kan behöva ske enligt lagen om anställningsskydd

Inför en påtänkt uppsägning är arbetsgivaren skyldig att i stället omplacera arbetstagaren under förutsättning att det är skäligt att arbetstagaren bereds annat arbete (7 § LAS). En sådan omplacering ska i första hand ske inom ramen för arbetsskyldigheten. Saknas sådan möjlighet, är arbetsgivaren skyldig att erbjuda omplacering till arbetsuppgifter och tjänster bortom ramen för arbetsskyldigheten. Den bortersta gränsen för skyldigheten

utgörs då av arbetsgivarens hela verksamhet. Om arbetsgivaren har möjlighet att omplacera arbetstagaren, finns inte sakliga skäl för uppsägning. Den 1 oktober 2022 förtydligades 7 § LAS på så sätt att arbetsgivarens skyldighet att omplacera arbetstagaren vid personliga skäl som utgångspunkt endast gäller vid ett tillfälle. Det innebär att om arbetsgivaren har varit tydlig med att omplacering erbjuds för att undvika uppsägning på grund av misskötsamhet så är arbetsgivaren som huvudregel inte skyldig att erbjuda omplacering igen vid upprepad misskötsamhet.

Några illustrativa rättsfall om omplacering

Som framgår ovan har Arbetsdomstolen i flera mål prövat arbetsgivarens skyldighet att erbjuda omplacering i stället för uppsägning när arbetstagaren dömts för brott. Sammanfattningsvis synes en arbetsgivare vara skyldig att omplacera en arbetstagare framför allt när arbetstagarens brottslighet saknar anknytning till arbetsgivaren. Det är då ofta fråga om att arbetstagaren har en sådan förtroendeställning eller arbetsuppgifter i övrigt att det inte är rimligt att arbetstagaren är kvar i den ursprungliga tjänsten men väl i annat arbete hos arbetsgivaren. De domar som nämnts har behandlat arbetsgivarens skyldighet att erbjuda omplacering i stället för att avsluta anställningen.

I AD 2006 nr 104 och AD 2006 nr 123 prövade Arbetsdomstolen bl.a. om en kommun haft ”vägande skäl” enligt Allmänna bestämmelser (AB) att stadigvarande förflytta två lärare mot deras vilja. I anslutning till ett uppmärksammat mord och mordförsök i Knutby i januari 2004, där gärningspersonerna var medlemmar i samma församling som de båda lärarna, beslutade kommunen att den ena läraren (A) inte längre fick undervisa ensam medan den andra läraren (B) under en tid förflyttades till en annan skola. Samtidigt kom en anmälan in till Skolverket om missförhållanden på den skola där lärarna arbetade. I Skolverkets utredning nämndes två händelser som läraren A varit inblandad i under 2003 och läraren A tilldelades en skriftlig varning. Kort därefter beslutade kommunen att stadigvarande förflytta båda lärarna till andra skolor. Arbetsdomstolen hänvisade inledningsvis i de båda domarna till tidigare praxis avseende tolkningen av den kollektivavtalade skrivningen om ”vägande skäl”. Enligt domstolen ger bestämmelsen uttryck för att en avvägning ska göras mellan å ena sidan arbetsgivarens intresse av att inom ramen för arbetsledningsrätten organisera verksamheten och å andra sidan arbetstagarens intresse av att inte behöva förflyttas mot sin vilja. Bestämmelsen innefattar därmed en begränsning i kommuner och regioners möjligheter att omplacera arbetstagare. Bevisbördan för att det föreligger vägande skäl ligger på arbetsgivaren. Vad som avses med vägande skäl har även hanterats i AD 2006 nr 72. I målet uttalade Arbetsdomstolen att bedömningen av om arbetsgivaren har vägande skäl för ett beslut om stadigvarande förflyttning ska utgå från om arbetsgivarens beslut är ägnat att avhjälpa den aktuella svårigheten.

Avstängning

Avstängning innebär att arbetstagaren till följd av ett ensidigt beslut från arbetsgivaren inte längre får utföra sina arbetsuppgifter. En avstängning

kan se olika ut, det kan t.ex. vara fråga om att arbetstagaren vägras tillträde till arbetsplatsen, inte får några arbetsuppgifter eller får nya arbetsuppgifter eller arbetsförhållanden. Som ett alternativ till avstängning kan arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om arbetsbefrielse.

Inom privat sektor har en arbetsgivare relativt stora möjligheter att tillfälligt stänga av en arbetstagare så länge lön betalas ut. En sådan avstängning sker då med stöd av arbetsledningsrätten men får inte ske i strid med lag eller god sed på arbetsmarknaden. Syftet med avstängningen måste därför vara godtagbart, det får t.ex. inte vara fråga om bestraffning eller ett försök att förmå arbetstagaren att säga upp sig själv.

För kommuner och regioner regleras avstängning vid misstanke om brott särskilt i Allmänna bestämmelser (AB) kap 3 § 10. Där framgår att en arbetstagare som på sannolika skäl misstänks för eller bevisligen har gjort sig skyldig till brott som kan medföra fängelse eller svårare förseelse utanför anställningen kan stängas av under högst 30 kalenderdagar i sänder (dock längst till och med beslut i åtalsfråga meddelats eller dom vunnit laga kraft). Som utgångspunkt sker avstängningen med bibehållen lön men det finns vissa möjligheter för arbetsgivaren att hålla inne lön.

På det statliga området är avstängning endast tillåtet när det finns stöd i lag (12 kap. 7 § regeringsformen och AD 2022 nr 49). Det saknas idag lagstöd för avstängning av anställda inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet. Promemorian Regler om avstängning av statligt anställda Fi2024/00814 föreslår dock att det ska införas en ny bestämmelse i LOA av innebörden att statligt anställda ska kunna stängas av under vissa förutsättningar som kan leda till uppsägning eller avsked. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Disciplinpåföljd

För disciplinpåföljd krävs stöd i lag eller kollektivavtal. En disciplinpåföljd kan vara varning eller löneavdrag. Disciplinpåföljd ska inte förväxlas med en erinran eller en s.k. ”LAS-varning” som görs för att tydligt meddela arbetstagaren att en viss förändring måste ske för att undvika uppsägning eller avskedande. Att en erinran eller LAS-varning getts är oftast en förutsättning för att arbetsgivaren, om arbetstagaren inte rättar sig, ska anses ha sakliga skäl för uppsägning.

För kommuner och regioner finns bestämmelser om disciplinpåföljd i Allmänna bestämmelser (AB) kap 3 § 11. Sådan kan endast ges i form av skriftlig varning och endast vid fel eller försummelse i arbetet. Har felet eller försummelsen anmälts till polis- eller åklagarmyndighet, får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta det disciplinära förfarandet.

För myndigheter under regeringen finns bestämmelser om disciplinansvar i LOA. Enligt LOA utgör de tillåtna disciplinpåföljderna varning och löneavdrag, men avvikelser i kollektivavtal är tillåtna. LOA innehåller bestämmelser om att disciplinpåföljd inte får inledas eller fortsättas när åtgärder vidtagits för att åtal ska väckas eller om gärningen har prövats. Disciplinpåföljd får inte heller meddelas om anställningen har upphört eller sagts upp.

Arbetstagare med förtroendeställning

Som framgår ovan har arbetstagarens eventuella förtroendeställning betydelse för bedömningen av om arbetsgivaren kan vidta arbetsrättsliga åtgärder när arbetstagaren har gjort sig skyldig till brott som inte har anknytning till arbetsgivaren. Arbetsdomstolen har prövat när en arbetstagare har en sådan förtroendeställning i flera domar och utvecklat en praxis som kan tjäna som utgångspunkt i våra överväganden. Arbetsdomstolens aktuella domar har i grunden rört frågor om t.ex. avsked och uppsägning samt giltigheten av skiljeklausuler.

Vi redogör ovan för två domar där Arbetsdomstolen tog ställning till vilka krav som kan ställas på en präst (AD 1994 nr 52 och AD 1995 nr 7). I domarna skriver Arbetsdomstolen inte uttryckligen att en präst har förtroendeställning men domstolen framhåller att en präst måste ha allmänt förtroende för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Ett typiskt exempel på en arbetstagare som har förtroendeställning är enligt Arbetsdomstolen en person som har ett självständigt ansvar för arbetsgivarens ekonomi och penningmedel. Det räcker inte att arbetstagaren har förtroende att ingå vissa avtal om bindande köp inom en viss prisram utan det krävs att den anställde verkligen har rätt att förfoga över arbetsgivarens medel och att genomdriva köp på egen hand (AD 2012 nr 79, se även AD 1993 nr 127). Enligt Arbetsdomstolen står det även klart att ombudsmän hos de fackliga organisationerna och många anställda hos andra ideella eller politiska organisationer har en utpräglad förtroende-ställning. Arbetsdomstolen hänvisar i AD 1998 nr 142 särskilt till att arbetet som ombudsman inte kan genomföras på ett fullgott sätt om ombudsmannen saknar visst anseende och förtroende hos motparterna och de egna medlemmarna. Arbetstagare som har en framskjuten position med kvalificerade arbetsuppgifter och en hög lön bedöms ofta ha åtminstone inslag av förtroendeställning (se t.ex. AD 1987 nr 165 och AD 1995 nr 34). Detsamma gäller för arbetstagare som i någon mån ansvarar för arbetsledning (se AD 1995 nr 135).

Att arbetsuppgifterna är ansvarsfulla och kvalificerade innebär dock inte ensamt att arbetstagaren har förtroendeställning. Det har Arbetsdomstolen kommit fram till i t.ex. AD 2008 nr 29 där det var fråga om en pilot. Ovan redogör vi för ett antal rättsfall där Arbetsdomstolen har funnit att arbetstagaren inte haft en förtroendeställning i arbete som brevbärare, servicetekniker och lagermedarbetare. Här kan även nämnas AD 1993 nr 144. I det målet var det fråga om arbete som förrådsman. Arbetstagaren hade nyckel till förrådet och hanterade varor för lastning och lossning i förrådet. Inom ramen för det arbetet hade arbetstagaren ansvar för kontroll av varorna och underskrift av fraktsedlar. Arbetsdomstolen bedömde att han inte hade en förtroendeställning.

Möjligheten att vidta arbetsrättsliga åtgärder vid misstanke om brott är ytterst begränsad

Genomgående i Arbetsdomstolens praxis gäller som en grundsats att arbetsgivaren fullt ut ska styrka de faktiska omständigheter som lagts till grund för den åtgärd som arbetsgivaren har vidtagit. Arbetsdomstolen har i linje med det beviskravet uttalat att ”[e]n utgångspunkt för arbetstagares anställningstrygghet måste vara att den anställde inte kan skiljas från sitt

arbete eller sina arbetsuppgifter på grund av enbart en misstanke om brott eller oegentligheter" (AD 2004 nr 85 och AD 1995 nr 122). Det innebär att möjligheten för arbetsgivaren att vidta arbetsrättsliga åtgärder vid misstanke om brott är ytterst begränsad. Enligt Arbetsdomstolens praxis gäller att beviskravet i fall som i praktiken avser påståenden om brott inte kan sättas lägre än i ett motsvarande brottmål. Det innebär att det krävs att arbetsgivaren har presenterat sådan bevisning att det blivit ställt utom rimligt tvivel att arbetstagaren har begått ett brott (se bl.a. AD 2022 nr 55). Arbetsdomstolen har också uttalat att den bedömning som en brottmålsdomstol har gjort avseende en påstådd gärning har betydande bevisverkan, förutsatt att brottmålsdomen har vunnit laga kraft (se bl.a. AD 1976 nr 51 och AD 1984 nr 83). Arbetsdomstolen gör dock en egen bedömning och det förekommer exempel på fall där Arbetsdomstolen funnit att den inte kan instämma i den bedömning som gjorts i brottmålsdomen. Detta har förekommit både i fall där den anställde dömts för brott och i fall där den anställde friats.

10.3 Utgångspunkter för våra förslag

En registerkontroll under pågående anställning är betydligt mer integritetskänslig än motsvarande kontroll inför anställning

En registerkontroll under pågående anställning är betydligt mer integritetskänslig än motsvarande kontroll inför anställning. Denna bedömning också gjort i tidigare lagstiftningsärenden (se exempelvis SOU 2019:19 s. 168 f.). Den som söker arbete befinner sig nämligen i en annan situation än den som redan är anställd. En arbetssökande kan när som helst välja att avsluta ett rekryteringsfarande eller välja att inte söka arbete inom en viss sektor vid vetskap om att registerkontroller kan komma att ske. En redan anställd kan inte välja att avstå från kontrollen utan att i sådant fall behöva säga upp sig i det fall registerkontroller kan komma att ske.

Skälen för att vilja avstå kontroll behöver inte vara kopplade till uppgifter som eventuellt kan komma fram utan kan hänga samman med t.ex. en ovilja att bli misstänkliggjord. En registerkontroll under pågående anställning kan upplevas som särskilt integritetskränkande eftersom en sådan kontroll kan bidra till en känsla hos personalen att vara just granskade och misstänkliggjorda.

Under en pågående anställning kan dessutom över tid olika personer ansvara för bedömningen av vilken betydelse eventuell förekomst i registret ska få för anställningen. Det innebär en ökad risk för olika bedömningar av samma sakförhållande vilket påverkar anställningstryggheten.

Det kan finnas ett behov av en registerkontroll under pågående anställning

En anställning kan pågå under en längre tid och mycket kan hända under anställningstiden. Om en anställd döms för vissa brott under anställningstiden kan det hävdas att arbetsgivaren har behov att få kännedom om detta när brottet innefattar gärningar som påverkar personens lämplighet för

arbetet. Det kan därför hävdas att en kontroll i belastningsregistret under pågående anställning kan stärka barns och elevers skydd.

En sådan kontroll kan endast ske om arbetsgivaren har ett påtagligt behov av uppgifterna

Eftersom integritetsaspekterna gör sig särskilt starkt gällande under anställningsförhållandet behöver betydligt högre krav ställas på arbetsgivens behov och nytta av uppgifterna än vid motsvarande kontroll inför anställning. För att en registerkontroll under pågående anställning ska vara nödvändig bör det därför krävas att arbetsgivaren har ett påtagligt behov av de uppgifter om brott som kan komma fram vid en sådan kontroll. Om arbetsgivaren inte kan vidta arbetsrättsliga åtgärder med anledning av det som kommer fram kan arbetsgivaren, enligt vår mening, inte anses ha något påtagligt behov av uppgifterna. Detsamma gäller om arbetsgivaren får kännedom om att en anställd döms för brott på något annat sätt än just genom en registerkontroll. I dessa situationer är det alltså tveksamt om en registerkontroll verkligen medför en reell förstärkning av skyddet för barn och elever.

Ett sätt för arbetsgivaren att få kännedom om på om en anställd begår brott under anställningstiden är t.ex. att den anställde på grund av anhållande eller häktning är frånvarande från arbetet under en längre tid på ett sätt inte går att förklara. Ytterligare ett sätt att få kännedom om legitimerade lärare begår vissa brott under anställningstiden är systemet med lärarlegitimationer. Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) får nämligen återkalla en legitimation bl.a. om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga. Om LAN beslutar att återkalla en legitimation ska nämnden underrätta bl.a. den legitimerades arbetsgivare om detta (2 kap. 23 § skollagen). För vissa yrkeskategorier inom elevhälsan finns ett motsvarande legitimationssystem (4 kap. 1 § och 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen [2010:659]).

De flesta av arbetsmarknadens parter ifrågasätter behovet av en sådan kontroll

Vid våra dialoger med arbetsmarknadens parter har de flesta ifrågasatt värdet av att få tillgång till uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning. Det har dock från vissa delar av arbetsgivarsidan framförts att ett belastningsregisterutdrag skulle kunna bidra med viktig information om den anställde. Ett argument som framförts mot sådan kontroll är att det skulle leda till en tung administrativ börda för arbetsgivarna. Vidare har det lyfts fram att möjligheten att vidta arbetsrättsliga åtgärder till följd av brott som är begångna av en anställd i många fall är begränsade. Det har också poängterats att arbetsgivaren i de flesta fall kommer att få reda på om en anställd döms för brott under anställningstiden på andra sätt än genom en registerkontroll.

Lagstadgad registerkontroll under pågående anställning är ett undantag i svensk rätt

Den lagstadgade möjligheten för arbetsgivare att få del av uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning är i dag begränsad till regleringen i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Säkerhetsskyddslagen gäller för verksamhetsutövare som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetskänslig verksamhet avses sådana förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige och för Sverige förpliktande internationella åtaganden om säkerhetsskydd (1 kap. 1 § och prop. 2013/14:51 s. 36). Det är alltså fråga om mycket tungt vägande allmänna intressen. Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en person har sin anställning eller uppdrag (prop. 2017/18:89 s. 81). Kontroll av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret får som huvudregel endast ske om anställningen, utöver att den ingår i definitionen av säkerhetskänslig verksamhet, dessutom är placerad i säkerhetsklass.

Registerkontroller enligt säkerhetsskyddslagen omgärdas dessutom av rättssäkerhetsgarantier som skyddar den personliga integriteten när de genomförs. Personen som ska kontrolleras måste som huvudregel lämna sitt samtycke före kontrollen (3 kap. 18 §). Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska i varje enskilt fall besluta om uppgifter som har kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den arbetsgivare som har begärt kontrollen (3 kap. 19 §). Innan en uppgift lämnas ut för säkerhetsprövning ska den kontrollerade också normalt ges tillfälle att yttra sig över uppgiften (3 kap. 20 §).

Registerkontroller under pågående anställning har avfärdats i andra lagstiftningsärenden

Frågan om det bör införas en möjlighet till belastningsregisterkontroll under pågående anställningar som inte är säkerhetsklassade har utretts vid flera tillfällen. Detta utan att leda till förslag om en möjlighet för arbetsgivare att få del av sådana uppgifter under pågående anställning.

Redan vid införandet av bestämmelserna om belastningsregisterkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg ansåg regeringen att anställda inte bör omfattas av sådan kontroll, främst med hänsyn till den personliga integriteten. Regeringen konstaterade att anställda inte har någon möjlighet att avstå från att kontrolleras på samma sätt som en arbetssökande har och att det därför vore ett alltför stort intrång i den personliga integriteten att kontrollera personer som är anställda i de berörda verksamheterna (prop. 1999/2000:123 s. 20 f.).

Frågan hanterades också av Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet i SOU 2019:19. Utredningen framhöll att sådan kontroll är avsevärt mer integritetskänslig än motsvarande kontroll som sker inför anställning och skyddet för den personliga integriteten ansågs därför väga tyngre än vissa myndigheters behov av att genomföra registerkontroll under pågående anställning (s. 168 f.).

Utredningen Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, Ds 2024:24, har haft i uppdrag att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom

kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret. Utredningen har inte lagt fram några förslag om förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställning med anledning av att intrånget i enskildas integritet inte kan motiveras (s. 204 f.).

10.4 Det saknas tillräckliga skäl för att införa en registerkontroll under pågående anställning

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en kontroll i belastningsregistret av redan anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Skälen för bedömningen

Inledning

En registerkontroll under pågående anställning kan, som vi nämner ovan, endast vara nödvändig om arbetsgivaren har ett påtagligt behov uppgifterna. Det bör inte föreligga ett påtagligt behov om arbetsgivaren inte kan vidta arbetsrättsliga åtgärder med anledning av vad som kommer fram vid en registerkontroll eller om arbetsgivaren får kännedom om den anställdes brottslighet på annat sätt en genom just en sådan kontroll (avsnitt 7.6). Det behöver därför utredas vilka arbetsrättsliga åtgärder som en arbetsgivare kan vidta om en anställd begår något av de brott som vi föreslår ska ingå i den utökade registerkontrollen inför anställning (avsnitt 8.5). I avsnitt 10.2 redogör vi för arbetsrättslig reglering och praxis som ligger till grund för våra överväganden. Det behöver också bedömas om arbetsgivaren kommer att få kännedom om de brott som omfattas av en registerkontroll på något annat sätt.

En registerkontroll är inte nödvändig när det gäller brott med anknytning arbetsgivaren

Arbetsgivarens möjlighet att vidta arbetsrättsliga åtgärder i form av avsked, uppsägning eller omplacering är starkt beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (se avsnitt 10.2). Vid skiljande från anställningen på grund av brott är det av särskild betydelse om brottet har anknytning till arbetsgiven eller om sådan anknytning saknas.

Av Arbetsdomstolens domar framgår att brottsliga handlingar med anknytning till arbetsgivaren som huvudregel utgör tungt vägande skäl för avsked, uppsägning eller omplacering. Detta gäller även om den brottsliga handlingen har begåtts utom tjänsten och utanför arbetsplatsen eller arbetstiden men ändå på något sätt har anknytning till arbetsgivaren. Det kan t.ex. vara fråga om ett brott som begåtts mot en kollega efter arbetstid eller att arbetsgivarens egendom använts för utförande av brottet. För de arbetstagare som omfattas av ett för denna utredning aktuellt huvudavtal gäller numera att brottsliga handlingar som utförts på arbetsplatsen eller på annat vis i samband med utförande av arbete eller kopplat till tjänsten, som utgångspunkt alltid ska utgöra grund för avsked, uppsägning eller omplacering.

En arbetsgivare inom t.ex. skolan kan alltså ha skäl att avskeda, säga upp eller omplacera en anställd som döms för ett brott som på något sätt har anknytning till arbetsgivaren. Arbetsgivaren kommer dock av förklarliga skäl redan känna till om en anställd begår brott som har anknytning till dennes verksamhet. Vi anser därför inte att det föreligger något behov för arbetsgivaren att få kännedom om sådan brottslighet genom en registerkontroll och kontrollen kan i dessa fall därför inte anses vara nödvändig för att skydda barn och elever i skolan.

En registerkontroll är i de flesta fall inte nödvändig när det gäller brott som saknar anknytning arbetsgivaren

När en anställd begår brott som saknar anknytning till arbetsgivaren, t.ex. på fritiden, krävs tungt vägande skäl för att avskeda, säga upp eller omplacera den anställde (se avsnitt 10.2). Utrymmet för arbetsgivaren att vidta arbetsrättsliga åtgärder i dessa situationer är alltså begränsat.

Det är svårt att dra några generella slutsatser utifrån befintlig arbetsrättslig reglering och praxis om när en arbetsgivare inom skolväsendet kan vidta arbetsrättsliga åtgärder när en anställd dömts för brott som begåtts t.ex. på fritiden. Detta eftersom bedömningen är starkt individualiserad. Vägledande praxis från Arbetsdomstolen som gäller just personal inom skolan är dessutom begränsad. Det går dock att göra vissa antaganden om möjligheterna att vidta arbetsrättsliga åtgärder när en anställd döms för brott som begåtts utan anknytning till arbetsgivaren och som ingår i den av oss föreslagna utökade registerkontrollen inför anställning.

Om arbetstagaren under pågående anställning döms för ett så allvarligt brott att straffverkställigheten orsakar en längre tids frånvaro kan det föreligga så tungt vägande skäl att arbetsgivaren kan säga upp arbetstagaren även om brottet saknar anknytning till arbetsgivaren. Som längre tids frånvaro har Arbetsdomstolen hittills endast prövat frihetsberövanden i flertalet månader. Arbetsgivaren kommer dock i dessa fall senast vid tidpunkten för verkställighet av straffet att känna till att den anställde dömts för brott på grund av den längre frånvaron. De flesta av de brott som vi föreslagit ska omfattas av den utökade brottskatalogen inför anställning är så pass allvarliga att de ryms inom denna kategori av brott. Det gäller t.ex. grovt narkotikabrott, grovt olaga tvång och grov mordbrand. Vi anser därför att en registerkontroll i denna situation inte kan anses vara nödvändig för att skydda barn och elever i skolan.

Arbetsdomstolen har även bedömt att det kan föreligga tungt vägande skäl för avsked, uppsägning eller omplacering om arbetstagaren har en förtroendeställning. Detsamma gäller om det begångna brottet är illojalt i förhållande till arbetsgivarens verksamhet eller på annat sätt är ägnat att påverka arbetsgivarens eller omgivningens krav på förtroende för arbetstagarens förmågor i tjänsten (se avsnitt 10.2). Av Arbetsdomstolens praxis framgår vissa bedömningspunkter som talar för att en anställd har en förtroendeställning. Sammanfattningsvis rör det sig om anställda som har en framskjuten position med hög lön, självständigt ansvar över arbetsgivarens penningmedel, arbetsledande funktioner eller andra utpräglade förtroendefunktioner. Ytterst ankommer det på parterna och Arbetsdomstolen att bedöma vilka anställda som innehar förtroendeställning. En rimlig slutsats är dock att det existerar sådana funktioner

inom de allra flesta verksamheter. Inom den skollagsreglerade verksamheten kan det antas att rektorer och andra skolledare uppfyller kriterierna för att anses ha förtroendeställning. För majoriteten av de anställda inom de aktuella verksamheterna bör det emellertid inte vara fråga om en förtroendeställning i arbetsrättslig mening. Däremot kan brott som begåtts utan anknytning till tjänsten eller arbetsplatsen ändå påverka arbetsgivarens eller omgivningens krav på förtroende för arbetstagarens förmåga att arbeta med barn och elever. Sådana förtroendeskadliga brott kan alltså ha arbetsrättslig relevans även om de begåtts på fritiden av någon som saknar förtroendeställning. Så var t.ex. fallet i AD 2005 nr 86 där Arbetsdomstolen bedömde att Kriminalvården hade tungt vägande skäl att avsluta en anställning efter att arbetstagaren dömts för narkotikabrott (se avsnitt 10.2).

Vissa av de brott som ingår i den förslagna utökade registerkontrollen inför anställning kan innefatta handlingar som kan påverka både arbetsgivarens och omgivningens förtroende för arbetstagarens förmågor i tjänsten inom skolan. Det är även möjligt att vissa handlingar kan bedömas vara illojala i förhållande till den verksamhet som bedrivs inom skolan. För vissa brott gäller detta för samtliga personalkategorier i skolan medan andra brott kan bedömas som allvarligare för den som arbetar som t.ex. förskollärare eller barnskötare än för den som arbetar med fastighetsskötsel. I dessa situationer skulle alltså arbetsgivaren kunna ha tungt vägande skäl att avskeda, säga upp eller omplacera en anställd även om brottet begåtts t.ex. på fritiden. Även dessa brott är dock i regel så allvarliga att personen anhålls eller häktas. Brotten leder också oftast till att personen döms till fängelse. Arbetsgivaren kommer alltså även i dessa fall att få kännedom om brotten på annat sätt än genom en registerkontroll eftersom den anställde är frånvarande under en längre tid. Vi anser därför inte heller att en registerkontroll i det här fallet är nödvändig för att skydda barn och elever i skolan.

Det kan dock finnas situationer när arbetsgivaren inte kommer att få kännedom om att en anställd är föremål för en domstolsprocess eller har dömts för brott som skulle kunna vara tillräckligt allvarliga för att vidta arbetsrättsliga åtgärder. Det gäller i sådana fall främst brott som har begåtts utan anknytning till arbetsgivaren och som inte är av sådan art eller har sådant straffvärde att det föranleder frihetsberövande. Det går inte att uttala sig om vilken bedömning Arbetsdomstolen skulle göra i ett enskilt fall men utifrån de prejudikat som finns bedömer vi att sådana brott i regel inte utgör grund för arbetsrättsliga åtgärder.

Det saknas tillräckliga skäl för en registerkontroll under pågående anställning

Enligt vår mening saknas det tillräckliga skäl för att tillåta en kontroll i belastningsregistret under pågående anställning. Med något undantag har arbetsmarknadens parter motsatt sig en sådan kontroll och kan inte se nyttan av den. Det har inte framkommit att arbetsgivaren har ett påtagligt behov av de uppgifter om brott som kommer fram vid en registerkontroll. De flesta av de brott som vi föreslår ska omfattas av den utökade registerkontrollen som sker inför anställning är, som vi konstaterar ovan, så pass allvarliga att en anställd som åtalats för något av brotten kommer att vara

frihetsberövad under lagföringen och därmed vara frånvarande från arbetet på ett sätt som inte går att förklara för arbetsgivaren. Detsamma gäller den straffverkställighet som följer på fällande dom. Arbetsgivaren kommer alltså i de flesta fall att få reda på att en anställd döms för allvarliga brott på annat sätt än genom en registerkontroll. Det kan därför ifrågasättas om en registerkontroll under pågående anställning i praktiken verkligen leder till att skyddet för barn och elever stärks på ett påtagligt sätt. En kontroll riskerar också att underminera den tillit som i grunden behöver finnas mellan arbetsgivare och den anställde. Kontrollen skulle också leda till en tung administrativ börda för huvudmännen vid hanteringen av de registerutdrag som anställda skulle åläggas att visa upp vid en kontroll under pågående anställning. Av dessa skäl anser vi att en registerkontroll under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet inte bör införas. I avsnitt 10.8 redovisar vi de integritetsskäl som också talar mot att en sådan kontroll införs.

10.5 I enlighet med uppdraget lämnar vi förslag om belastningsregisterkontroll under pågående anställning

Förslag: Det ska införas en möjlighet – men inte någon skyldighet – för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att genomföra belastningsregisterkontroller av redan anställda.

Bedömning: Eftersom det inte finns tillräckliga skäl för sådana kontroller avråder vi regeringen från att gå vidare med förslaget.

Skälen för förslaget

Registerkontrollen bör utformas som en möjlighet för arbetsgivaren att göra en sådan kontroll

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska kunna ålägga redan anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. I enlighet med vårt uppdrag lämnar vi därför ett förslag om belastningsregisterkontroll av redan anställda, trots att vi anser att det saknas tillräckliga skäl för en sådan kontroll.

Det ligger i vårt uppdrag att utreda om en sådan belastningsregisterkontroll bör vara obligatorisk eller fakultativ, dvs. om det ska vara en skyldighet eller endast en möjlighet för arbetsgivaren att genomföra en sådan kontroll. Vi föreslår att kontrollen ska vara fakultativ på så sätt att arbetsgivaren får begära att anställda visar upp ett belastningsregisterutdrag. En fakultativ kontroll innebär ett mindre intrång i enskildas integritet i förhållande till den ökade hantering av personuppgifter som en regelbunden obligatorisk registerkontroll i stor skala skulle innebära. Vidare skulle det leda till en kraftigt ökad administrativ börda om arbetsgivare blir skyldiga att utföra en regelbunden kontroll. Vid en fakultativ kontroll kan arbetsgivaren välja att inte ta på sig den ökade administrativa börda som en regelbunden kontroll av personalen innebär.

Om arbetsgivaren bedömer att en kontroll på den aktuella arbetsplatsen inte är motiverad eller skulle skada relationen till personalen kan denne alltså välja att avstå. Mot detta skulle kunna invändas att en fakultativ kontroll kan användas av arbetsgivaren på ett godtyckligt sätt, t.ex. genom att endast viss personal kontrolleras. Kontrollen skulle då kunna få andra syften än de avsedda och t.ex. användas för att bestraffa anställda. Det kan bidra till att anställda känner sig utpekade vilket i sin tur förstärker integritetsintrånget. Vi återkommer nedan till hur våra förslag kan minska denna risk. Vi vill dock poängtera att det inte ens finns tillräckliga skäl för att införa en fakultativ kontroll. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget.

Att en regelbunden belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska föreslås för hela skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet framgår av vår uppdragsbeskrivning. Vi föreslår därför att sådan kontroll även bör inkludera den kommunala vuxenutbildningen (se avsnitt 9.3).

En bestämmelse om möjligheten för arbetsgivaren att kontrollera uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning bör lämpligen placeras i anslutning till sådan kontroll inför anställning i skollagen.

10.6 Närmare om utformningen av regleringen

Förslag: Belastningsregisterkontrollen får endast ske om den omfattar samtliga anställda eller en grupp av anställda inom verksamheten.

Om en sådan kontroll sker, ska den omfatta samtliga brott som föreslås omfattas av motsvarande kontroll inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Kontrollen får ske högst en gång per år.

Registerutdraget ska visas upp för arbetsgivaren.

Arbetsgivaren ska inte få dokumentera en kontroll av ett registerutdrag på något annat sätt än genom en anteckning att registerutdraget har visats upp.

Arbetsgivaren får kräva att utdraget är högst sex månader gammalt.

Skälen för förslaget

Registerkontrollen får endast ske om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda

Som vi nämner ovan är en invändning mot en fakultativ kontroll att den kan användas av arbetsgivaren på ett godtyckligt sätt. För att motverka att den fakultativa kontrollen används på det sättet bör det föreskrivas att kontrollen endast får genomföras på så sätt att den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda. Arbetsgivaren kan då inte kontrollera endast en individ. Detta är enligt vår mening det mest integritetsvänliga alternativet eftersom risken minskar för att den enskilde känner sig utpekad.

Övriga krav på regleringen

Eftersom vårt uppdrag innebär att vi ska lämna förslag om möjlighet till regelbunden kontroll avser just anställda lämnar vi inte förslag om någon regelbunden kontroll av praktikanter, uppdragstagare eller andra medarbetare som inte är arbetstagare.

Vi finner inte skäl att ha en snävare brottskatalog än den som vi föreslår ska omfattas av motsvarande kontroll inför anställning (se avsnitt 8.5). De brott som vi föreslår ska omfattas av registerkontrollen inför anställning bör därför omfattas av motsvarande kontroll under pågående anställning.

Frågan är med vilket intervall en sådan belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska få ske. Vi anser att arbetsgivaren bör ges möjlighet att endast en gång per år begära ett belastningsregisterutdrag, vilket även nämns som exempel i vår uppdragsbeskrivning. Enligt vår mening är det ett väl avvägt tidsintervall. En möjlighet till kontroll oftare än så skulle innebära ett alltför stort ingrepp i enskildas integritet. Kontrollen får alltså inte ske tätare än årligen, men den kan utföras med längre mellanrum än så.

Vi har övervägt om det skulle vara möjlig att konstruera ett system likt det som gäller enligt säkerhetsskyddslagstiftningen, där Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i varje enskilt fall beslutar om uppgifter som har framkommit vid registerkontroll ska lämnas ut till den arbetsgivare som har begärt kontrollen. Ett sådant förslag skulle dock innebära en genomgripande förändring av lagstiftningen, vilket vi inte har i uppdrag att utreda.

Vi föreslår vidare att belastningsregisterkontrollen bör genomföras genom att registerutdraget visas upp av den anställde, på samma sätt som gäller inför anställning. Detta för att minska integritetsriskerna (se avsnitt 8.7). Belastningsregisterkontrollen bör inte få dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp, på samma sätt som gäller inför anställning.

Arbetsgivaren bör ha möjlighet att kräva att utdraget är högst sex månader gammalt i enlighet med vad som föreslås gälla vid kontroll inför anställning (se avsnitt 8.8). Eftersom kontrollen föreslås bli fakultativ finns det ingenting som hindrar att arbetsgivaren godtar äldre utdrag. I övrigt bör det ankomma på arbetsgivaren att närmre bestämma hur en belastningsregisterkontroll av redan anställda i praktiken ska organiseras.

10.7 Misstankar om brott ska inte ingå i registerkontrollen

Bedömning: Arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska inte få kontrollera uppgifter i misstankeregistret under pågående anställning.

Skälen för bedömningen

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att

under pågående anställning ta del av vissa uppgifter ur misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av.

Uppgifterna i misstankeregistret är särskilt integritetskänsliga och det krävs därför starka skäl för att göra sådana uppgifter tillgängliga för arbetsgivaren (se avsnitt 8.10). Det måste vidare beaktas att uppgifterna i misstankeregistret är osäkra och senare kan visa sig vara ogrundade eller otillräckliga för en fällande dom. Om en arbetsgivare får tillgång till sådana uppgifter under pågående anställning finns det skäl att befara att arbetsgivaren kan komma att betrakta den anställde som förekommer i registret som skyldig till brottet. Det kan av naturliga skäl påverka den anställdes arbetssituation och relationen till arbetsgivaren.

Av central betydelse för vår bedömning är vad arbetsgivaren kan göra med en uppgift om att en anställd är misstänkt för brott. Om arbetsgivaren saknar eller endast har mycket begränsade möjligheter att vidta arbetsrättsliga åtgärder på grund av brottsmisstankar kan det ifrågasättas om en misstankeregisterkontroll är nödvändig.

I Arbetsdomstolens praxis gäller som en grundsats att arbetsgivaren fullt ut ska styrka de faktiska omständigheter som lagts till grund för den åtgärd som arbetsgivaren har vidtagit. Arbetsdomstolen har i linje med det beviskravet uttalat att ”[e]n utgångspunkt för arbetstagares anställningstrygghet måste vara att den anställde inte kan skiljas från sitt arbete eller sina arbetsuppgifter på grund av enbart en misstanke om brott eller oegentligheter” (AD 2004 nr 85 och AD 1995 nr 122). Arbetsgivaren får alltså inte avskeda, säga upp eller omplacera en arbetstagare under åberopande av att personen är misstänkt för brott. För privata och kommunala arbetsgivare kan det dock vara aktuellt att stänga av en arbetstagare som är misstänkt för brott.

När det gäller misstankar om de allvarligaste brotten föregås åtalet dessutom som regel av anhållande och häktning. Eftersom sådant frihetsberövande medför frånvaro från arbetet bör arbetsgivaren oftast få kännedom om sådana brottsmisstankar utan någon kontroll i misstankeregistret.

Sammanfattningsvis bedömer vi att arbetsgivaren saknar något nämnvärt behov eller reell nytta av uppgifter ur misstankeregistret under pågående anställning. Denna omständighet, tillsammans med uppgifternas osäkra karaktär, gör att det inte bör komma i fråga att arbetsgivare inom skolan ska få tillgång till sådana uppgifter under pågående anställning. Det gäller även om misstanken avser brott för vilket åtal har väckts. Vi lämnar därför inga förslag om att arbetsgivaren ska få tillgång till uppgifter i misstankeregistret under pågående anställning.

10.8 Förslaget innebär inte ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Intresset av att skydda barn och elever kan i den aktuella situationen inte anses väga tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten**.**

Skälen för bedömningen

Inledning

En belastningsregisterkontroll under pågående anställning ses som ett integritetsintrång i sig oavsett om den enskilde förekommer i registret eller inte. För att en sådan kontroll ska vara möjlig måste arbetsgivarens behov av uppgifterna vara så pass tungt vägande att det motiverar det intrång som kontrollen innebär. I den bedömningen ingår att beakta vad arbetsgivaren kan göra med uppgifterna, vilka konsekvenser intrånget får för de anställda och om det är möjligt att vidta mindre ingripande åtgärder. I detta avsnitt bedömer vi därför om förslaget är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5).

Förslagets förenlighet med regeringsformens skydd mot intrång i den personliga integriteten

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat sig över kontroller av om kommunanställda har gjort sig skyldiga till brott i förhållande till regeringsformens skydd för den personliga integriteten (Beslut den 19 oktober 2023, dnr 7143–2022). Den aktuella kommunen hade infört en ordning som innebar att kommunen löpande kontrollerade om anställda gjort sig skyldiga till brott av vissa slag. JO ansåg att kontrollerna innebar övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden, och uttalade att den bedömningen gjordes inte minst mot bakgrund av att kontrollerna gjordes kontinuerligt. Vad gäller samtycke hade kommunen lämnat information om kontrollerna till de anställda på sitt intranät vid tre tillfällen samt informerat via kontakter med fackliga företrädare. JO menade att kontrollerna hade gjorts utan samtycke och pekade på att de anställda inte uttryckligen tillfrågats om sin inställning till kontrollerna. Inte heller hade de anställda lämnat något sådant informerat och otvetydigt samtycke som regeringsformen förutsätter. JO fann att kontrollerna av de anställda utgjorde ett betydande ingrepp i deras personliga integritet. Utifrån de bedömningar som JO har gjort i sitt beslut konstaterar vi att regelbundna kontroller av anställda mot belastningsregistret kan kränka regeringsformens skydd för den personliga integriteten, i vart fall om det sker systematiskt.

Skyddet som uppställs i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är dock möjligt att begränsa genom lag. I 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen anges nämligen att vissa uppräknade fri- och rättigheter får begränsas genom lag, inklusive skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar enligt 20 § får emellertid göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §). Det betyder att en proportionalitetsbedömning ska göras.

Frågan här blir därför om en begränsning av regeringsformens skydd för den personliga integriteten i form av en regelbunden registerkontroll är proportionerlig i förhållande till syftet med kontrollen.

Syftet med en registerkontroll under pågående anställning är att skydda barn och elever inom t.ex. skolan mot våld och övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan. Det är dock ytterst tveksamt om en sådan kontroll får avsedd effekt. Som vi framhåller ovan är utrymmet för arbetsgivaren att vidta arbetsrättsliga åtgärder när en anställd döms för brott som inte har anknytning till arbetsgivaren begränsat. Dessutom kommer arbetsgivaren i de flesta fall att få kännedom om att en anställd döms för brott redan på grund av omständigheterna kring brottet eller lagföringen. Det kan alltså ifrågasättas om en belastningsregisterkontroll under pågående anställning verkligen medför någon reell förstärkning av skyddet för barn och elever.

Arbetsgivaren har bl.a. ett ansvar för att organisera och leda sin verksamhet på ett sådant sätt att barnens rättigheter tillgodoses och tryggas. Arbetsgivaren bör även skapa en organisation som i möjligaste mån förhindrar att en anställd över huvud taget utsätter barn för våld, övergrepp eller otillbörlig påverkan. Det kan t.ex. handla om att se till att barnen har flera vuxna att knyta an till samtidigt som det pedagogiska arbetet styrs i rätt riktning genom arbete i arbetslag och genomtänkta introduktioner av nyanställda (jfr. prop. 1999/2000:123 s. 17 f.). En annan viktig faktor är också att omotiverade registerkontroller kan leda till att personalen känner sig misstänkliggjord. Detta kan skapa misstro och kan i förlängningen motverka den psykologiska tryggheten som bör finnas på en arbetsplats.

För att en belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska anses tillåten måste det i vart fall införas begränsningar i författning som skyddar enskildas integritet. Det kan t.ex. handla om att införa sådana integritetskyddande moment som finns i säkerhetsskyddslagen (se prop. 2017/18:89 s. 95). Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att lämna förslag om ett sådant komplext system som säkerhetsskyddslagen reglerar. Det kan också handla om att införa ändamålsbegränsningar och bestämmelser som säkerställer att en arbetsgivare inte får tillgång till fler uppgifter än vad som är nödvändigt.

Sammanfattningsvis anser vi intresset av att skydda barn och elever i skolan inte väger tyngre än det intrång som en regelbunden registerkontroll av anställda innebär. Det är därför mycket som talar för att vårt förslag inte är förenligt med regeringsformens skydd mot intrång i den personliga integriteten.

Vi vill i sammanhanget lyfta frågan om samtycke kan inhämtas från anställda för att löpande registerkontroller inte ska omfattas av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. JO har i sitt beslut om kontroller av kommunanställda uttalat att det är tveksamt om ett giltigt samtycke till löpande registerkontroller ens kan lämnas i den situation som den anställde befinner sig i (Beslut den 19 oktober 2023, dnr 7143–2022, s. 11). En arbetsgivare kan normalt inte använda sig av samtycke vid behandling av personuppgifter i anställningsförhållanden. Detta eftersom en anställd befinner sig i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren. För att ett

samtycke ska vara giltigt krävs att den enskilde genom en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring godtar behandlingen efter att ha informerats om denna (prop. 2009/10:80 s. 178–179). Vi anser därför i likhet med JO att det är tveksamt om ett giltigt samtycke kan inhämtas vid regelbundna registerkontroller under pågående anställning.

Förslagets förenlighet med artikel 8 i Europakonventionen

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet är dock, precis som gäller regeringsformen, möjligt att begränsa. Enligt Europakonventionen förutsätter en sådan begränsning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).

Frågan är först om en regelbunden registerkontroll innebär att ett intrång har gjorts i rättigheten, dvs. om det som ska ske omfattas av rättighetsskyddet. Europadomstolen har i flera avgöranden slagit fast att skyddet för privat- och familjeliv i artikel 8 Europakonventionen även gäller i arbetslivet (se bl.a. målet Niemietz mot Tyskland av den 16 december 1992 nr 13710/88 samt målet Oleksandr Volkov mot Ukraina, av den 27 maj 2013, nr 21722/11). Europadomstolen har också uttalat att registrering av personuppgifter kan, beroende på omständigheterna, beröra rätten till respekt för privatlivet. Så är särskilt fallet om det i registreringen ingår information om t.ex. uppgift om tidigare brottslighet (se Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2023, version 6, JUNO, s. 472). Löpande registerkontroller under pågående anställning omfattas således av rättighetsskyddet i artikel 8.

Frågan är därefter om ingreppet är proportionerligt enligt artikel 8.2, dvs. om det är ägnat att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, samt om ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse.

Ett författningsstöd om regelbundna kontroller av anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet kan motiveras huvudsakligen av att författningen ska vara till skydd för andra personers fri- och rättigheter, dvs. barnets och elevens skydd mot våld och övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan. Vad som däremot är tveksamt är om kravet på att ingreppet ska vara nödvändigt är uppfyllt. När det gäller detta krav har Europadomstolen framhållit att ordet nödvändig i detta sammanhang inte är synonymt med oundgänglig. Vad som krävs är att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov. Varje konventionsstat har själv en viss frihet, bedömningsmarginal, att avgöra om en inskränkning är nödvändig, men inskränkningar måste vara proportionerliga och Europadomstolen förbehåller sig rätten att övervaka om så är fallet. Konventionsstaternas frihet är inte lika stor i fråga om de olika ändamål som anges i artikel 8.2 (se Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2023, version 6, JUNO, s. 443 f.).

Vi anger ovan vilka betänkligheter som finns kring nödvändigheten av kontrollen vad gäller inskränkningar av skyddet i regeringsformen. Dessa betänkligheter gör sig även gällande här. Det är därför mycket som talar för att förslaget om en regelbunden belastningsregisterkontroll inte är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i artikel 8.2 Europakonventionen.

Förslagets förenlighet med kraven på nödvändighet och proportionalitet i EU:s dataskyddsförordning

När arbetsgivaren vid en fakultativ kontroll som vi föreslår tar del av ett uppvisat registerutdrag och antecknar att utdraget har visats upp behandlar arbetsgivaren personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden allmänt intresse enligt 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det allmänna intresset ska vara fastställt i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Behandlingen ska vidare vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

Vi anser att det även här är mycket som talar för att förslaget inte är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i art. 6.3. Som skäl för detta hänvisar vi till den bedömning vi gjort ovan beträffande nödvändighet och proportionalitet i förhållande till regeringsformen och Europakonventionen.

Sammantagen bedömning

Sammantaget bedömer vi alltså att intresset av att skydda barn och elever i den aktuella situationen inte väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten för den anställde. Vår bedömning är därför att förslaget inte är förenligt med kraven på nödvändighet eller proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och dataskyddsförordningen.

10.9 Förslaget kan även i övrigt stå i strid med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Förslaget riskerar att stå i strid med principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering. Det kan vidare ifrågasättas om den rättsliga grunden för behandlingen är tillräckligt tydlig och precis.

Skälen för bedömningen

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget innebär ska vara tillåten måste den också i övrigt vara förenlig med det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Vi delar den bedömning som gjorts i tidigare förarbeten att det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelser när arbets-

givaren endast tar del av registerutdraget och antecknar att ett utdrag visas upp utan att någon uppgift om innehållet i utdraget noteras (se prop. 2020/21:152 s. 40 f. samt prop. 2017/18:218 s. 181).

I det fall det antecknas att registerutdrag har visats upp kommer anteckningen att avse en viss fysisk person, vilket innebär att det är fråga om en personuppgift. Om en sådan anteckning förs elektroniskt eller är avsedd att ingå i ett register krävs att denna personuppgiftsbehandling har stöd i det dataskyddsrättsliga regelverket för att vara tillåten.

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. En anteckning om att ett registerutdrag, som grundar sig på en fakultativ registerkontroll, har visats upp är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. Verksamhet, inklusive uppdragsverksamhet, som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. Det spelar ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör (prop. 2017/18:105 s. 55 f. och prop. 2017/18:218 s. 42 f.). Det krävs också att den rättsliga grunden är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Den rättsliga grunden kommer att vara fastställd i nationell rätt eftersom den fakultativa registerkontrollen föreslås regleras i skollagen.

Av skäl 41 i dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste enligt förarbetena till dataskyddslagen bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. Mer kännbara intrång i den personliga integriteten kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsägbart (prop. 2017/18:105 s. 51). Med beaktande av att en registerkontroll under pågående anställning utgör ett så pass kännbart intrång i anställdas integritet kan det enligt vår mening ifrågasättas om den rättsliga grunden för behandlingen i det här fallet är så tydlig och precis på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

Varje personuppgiftsbehandling omfattas också av de grundläggande principerna i artikel 5.

Av principen om ändamålsbegränsning (artikel 5.1 b) framgår att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Det är tveksamt om förslaget är förenligt med denna princip eftersom det kan ifrågasättas om ändamålet med behandlingen är berättigat.

Av principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c) framgår att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till ändamålet. Som vi anför ovan är det ytterst tveksamt om en möjlighet till en regelbunden registerkontroll av anställda är nödvändig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Det kan därför ifrågasättas om de allmänna principerna uppfylls genom förslaget.

10.10 Förslaget bör beredas ytterligare

Bedömning: Förslaget bör utredas närmare i den fortsatta beredningen.

Skälen för bedömningen

För det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om belastningsregisterkontroll under pågående anställning anser vi att förslaget bör utredas vidare. Förslagets förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning måste analyseras närmare. Den bedömningen är ytterst avhängig av hur regelverket slutligen utformas. För att en belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska anses tillåten bör det införas begränsningar i författning som skyddar den enskildes integritet. Det kan t.ex. handla om att införa sådana integritetshöjande åtgärder likt dem i säkerhetsskyddslagen och att säkerställa att i sammanhanget viktiga frågor förhandlas med de fackliga organisationerna. Det kan också handla om att införa ändamålsbegränsningar och bestämmelser som säkerställer att en arbetsgivare inte får mer uppgifter än vad som bedöms vara nödvändigt. I detta ligger att registerutdragen inte bör innehålla omfattande information som arbetsgivaren får del av på andra, mindre ingripande sätt. En annan viktig faktor är att det behöver säkerställas ett skydd mot skiftande arbetsrättsliga bedömningar av samma sakförhållande när den person som ansvarar för bedömningen av vilken betydelse eventuell förekomst i registret ska få för anställningen över tid byts ut.

Det bör även utredas om den rättsliga grunden är tillräckligt tydlig och preciserad på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

11 Kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar

11.1 Inledning

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommunerna kan i dag begära ut uppgifter från belastningsregistret i samband med den ägar- och ledningsprövning som sker vid godkännande av enskilda huvudmän i skolväsendet. Motsvarande gäller för kommunerna i ärenden om godkännande av enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Det finns även en rätt för Skolinspektionen och kommunerna att begära motsvarande uppgifter från belastningsregistret vid ägar- och ledningsprövningar som sker i samband med tillsyn av enskilda huvudmän (16 b § första stycket 2 och 18 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

Vi ska enligt vårt uppdrag analysera om det finns behov för Skolinspektionen och kommunerna att vid sina ägar- och ledningsprövningar även ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och i så fall

föreslå vilka uppgifter som de ska få ta del av. Inledningsvis ger vi en översiktlig redogörelse för regelverket kring godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän i skolväsendet och pedagogisk omsorg (avsnitt 11.2). Därefter lämnar vi våra överväganden och förslag (avsnitt 11.3–11.4). Slutligen redogör vi för våra bedömningar avseende dataskydd och sekretess (avsnitt 11.5–11.7).

11.2 Godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän

Skolinspektionen och kommunerna prövar ansökningar

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för vissa skolformer och fritidshem samt för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (2 kap. 5 § och 25 kap. 10 § skollagen [2010:800]).

En ansökan om huvudmannaskap inom skolväsendet prövas av Skolinspektionen när det gäller förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola. Övriga ärenden om godkännande av enskild huvudman i skolväsendet prövas av kommunerna. Det gäller dels fristående förskola, dels fritidshem med enskild huvudman som inte anordnas vid en skolenhet med fristående förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola (2 kap. 7 §). Kommunerna prövar även ansökningar om att godkännas som enskild huvudman för pedagogisk omsorg (25 kap. 10 §).

Krav för att godkännas som enskild huvudman

En ansökan om huvudmannaskap i skolväsendet ska godkännas om den enskilde 1) genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, 2) har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och 3) i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det krävs dessutom att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna beaktas (2 kap. 5 § första och andra stycket).

Kravet på insikt omfattar utöver krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar skolverksamheten även kunskap om bl.a de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som gäller för verksamheten samt kunskap om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen. När det gäller den personliga lämpligheten ska, som redan nämnts, viljan och förmågan att fullgöra skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Andra omständigheter av betydelse kan vara att en person haft en ledande ställning i ett bolag som är eller har varit försatt i konkurs eller ekonomisk misskötsamhet. Att en person tidigare har drivit en verksamhet vars godkännande eller tillstånd har återkallats eller om en

verksamhet bedrivits olagligt kan också påverka lämplighetsbedömningen (prop. 2017/18:158 s. 46–49).

Enligt 2 kap. 5 b § ska en sökande inte anses som lämplig, om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för 1) våld, tvång eller hot, 2) diskriminering eller kränkande behandling, eller 3) påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Bestämmelsen ger uttryck för de s.k. demokrativillkoren vilka infördes 2023 i syfte att skärpa lämplighetsprövningen av enskilda (prop. 2021/22:157 s. 63). Demokrativillkoren ingår som en del i lämplighetsbedömningen enligt 2 kap 5 §.

För en enskild som ansöker om att bli enskild huvudman för pedagogisk omsorg krävs, i likhet med vad som gäller för skolväsendet, att den enskilde har insikt och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten (25 kap. 10 § första stycket 1 skollagen). I ägar- och ledningsprövningen ingår även en bedömning av den enskilde huvudmannens lämplighet (25 kap. 10 § första stycket 2). Vid lämplighetsbedömningen av den enskilde ska förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas (25 kap. 10 a § andra stycket). Detta motsvarar vad som gäller vid ägar- och ledningsprövningar i skolväsendet. Däremot innefattar lämplighetsbedömningen inte några demokrativillkor motsvarande de som gäller för skolväsendet.

Det är möjligt att begära utdrag ur belastningsregistret

Skolinspektionen och kommunerna har möjlighet att på egen hand hämta in uppgifter som är av betydelse vid ägar- och ledningsprövningar. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter från Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten. Skolinspektionen och kommunerna har i dag, som framgår ovan, även möjlighet att begära utdrag från belastningsregistret från Polismyndigheten. Det gäller såväl i ärenden om tillstånd att godkännas som enskild huvudman som i tillsynsärenden (16 b § första stycket 2 och 18 § förordningen om belastningsregister). Ett sådant utdrag omfattar ett stort antal brott bl.a. brott mot person, förmögenhetsbrott och brott mot borgenärer.

Kretsen av personer som prövas

Både fysiska och juridiska personer kan ansöka om att godkännas som enskild huvudman i skolväsendet.

Om en ansökan avser en juridisk person ska prövningen avse 1) den verkställande direktören och andra som genom ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, 2) styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, 3) bolagsmännen i ett kommanditbolag eller andra handelsbolag, och 4) personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten (2 kap. 5 a § skollagen).

När det gäller kravet på insikt ska det göras en samlad bedömning för hela den berörda kretsen som avses i bestämmelsen. Det krävs alltså inte att samtliga personer i ägar- och ledningskretsen har sådan insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, utan endast att kunskapen finns

representerad inom kretsen (prop. 2017/18:158 s. 122). Kraven på lämplighet och de däri inbegripna demokrativillkoren gäller däremot för samtliga personer i ägar- och ledningskretsen och även för den juridiska personen (2 kap. 5 a §). Ett godkännande förutsätter alltså att såväl den juridiska personen som samtliga företrädare bedöms som lämpliga.

Den som har godkänts som enskild huvudman är skyldig att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen (2 kap. 6 b §). Anmälan ska göras till den som lämnat huvudmannens godkännande, dvs. till Skolinspektionen eller aktuell kommun. Syftet med anmälningsskyldigheten är att underlätta Skolinspektionens och kommunernas tillsyn (prop. 2017/18:158 s. 123).

När det gäller enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom pedagogisk omsorg avser ägar- och ledningsprövningen samma personkrets som är föremål för motsvarande prövning i skolväsendet. Om den enskilde är en juridisk person gäller att samtliga personer i verksamheten uppfyller kravet på lämplighet (25 kap. 10 a §). Även i fråga om pedagogisk omsorg har den enskilde huvudmannen en skyldighet att anmäla förändringar i den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövningen (25 kap. 10 b §).

Ägar- och ledningsprövningar görs också i samband med tillsyn

Ägar- och ledningsprövningar ingår även som en del i den tillsyn som Skolinspektionen och kommunerna utövar över enskilda huvudmän. Med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §).

Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§. Motsvarande gäller för kommunerna i fråga om förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg vars huvudman en kommun har godkänt (26 kap. 3 och 4 §§). De krav på insikt och lämplighet som en ägar- och ledningsprövning omfattar ska således vara uppfyllda under hela den period som verksamheten drivs. Om Skolinspektionen eller en kommun konstaterar att ägar- och ledningskretsen inte längre uppfyller de krav som ställs, kan godkännandet av den enskilde som huvudman komma att återkallas (26 kap. 14 §).

11.3 Det bör införas en möjlighet till kontroll i misstankeregistret

Förslag: Skolinspektionen och kommunerna ska få möjlighet att ta del av vissa uppgifter ur misstankeregistret vid den ägar- och ledningsprövning som sker i ärenden om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän inom skolväsendet och pedagogisk omsorg.

Skälen för förslaget

Oseriösa aktörer ska hindras från att verka inom välfärdssektorn

Syftet med ägar- och ledningsprövningar är att säkerställa att en verksamhet håller god kvalitet och att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom välfärdssektorn. Att förhindra oseriösa aktörer är enligt förarbetena av vikt dels för att tjänster inom välfärdssektorn riktar sig till grupper som befinner sig i en beroendesituation till den som levererar tjänsten, dels för att bevara allmänhetens tilltro till sektorn som helhet (prop. 2017/18:158 s. 44 f.).

Som framgår ovan inbegriper ägar- och ledningsprövningar att den enskilde bl.a. ska uppfylla krav på insikt och lämplighet. Den belastningsregisterkontroll som i dag sker inom ramen för dessa prövningar har framför allt betydelse för att bedöma den enskildes lämplighet. På så sätt kan oseriösa aktörer hindras från att verka inom skolväsendet eller pedagogisk omsorg. Vid bedömningen av om registerkontrollen ska utökas till att omfatta även misstankeregistret bör det därför beaktas i vilken utsträckning en sådan kontroll kan bidra till att oseriösa eller olämpliga aktörer inte verkar inom dessa områden.

Ett förändrat omvärldsläge medför ett ökat behov att ta del av uppgifter ur misstankeregistret

Det har i tidigare lagstiftningsarbeten inte ansetts befogat att ge Skolinspektionen och kommunerna tillgång till uppgifter i misstankeregistret med hänsyn till den skada eller olägenhet som den enskilde kan drabbas av (prop. 2021/22:157 s. 74 och prop. 2013/14:112 s. 32). Sedan dess har emellertid situationen i landet förändrats och nya hot från bl.a. våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet har vuxit fram (se avsnitt 3.2). Det förändrade omvärldsläget berör i hög grad välfärdssektorn och inte minst skolan. Detta återspeglas också i att Skolinspektionen under de senaste åren har fått i uppdrag av regeringen att stärka sin tillståndsprövning, tillsyn och annan granskning avseende våldsbejakande extremism inom skolväsendet (regleringsbreven för budgetåren 2023, 2024 och 2025 avseende Statens skolinspektion). I Skolinspektionens återrapporteringar anges att ägar- och ledningsprövningarna är ett viktigt verktyg i detta arbete (se Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., 2024 och Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet, 2024). Skolinspektionen har också under perioden 2019–2024 återkallat tillstånd för nio skolor på grund av risken för att elever vid huvudmännens skolor kan utsättas för antidemokratisk påverkan. Vi bedömer mot denna bakgrund att det finns behov av att Skolinspektionen och kommunerna får ett bredare underlag som inkluderar kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar.

Skolinspektionen har i våra dialoger också framhållit att tillgång till uppgifter i misstankeregistret skulle vara ett viktigt verktyg vid den lämplighetsbedömning som sker vid ägar- och ledningsprövningar. Ett skäl för detta är att det ökar möjligheten att i ett tidigt skede ingripa mot olämpliga aktörer. Som framhållits i tidigare lagstiftningsarbete är det även att föredra om en ansökan om att godkännas som huvudman nekas redan från början i stället för att dras tillbaka i efterhand, inte minst med

hänsyn till barn och elever som då behöver byta huvudman (prop. 2021/22:157 s. 63).

Det bör samtidigt beaktas att uppgifter om brottsmisstankar är osäkra och inte behöver leda till någon fällande dom. Denna omständighet skulle kunna tala mot att lägga sådana uppgifter till grund för en lämplighetsbedömning, eftersom det finns en risk att bedömningen grundar sig på antaganden som senare visar sig felaktiga.

Vi bedömer dock att risken för detta är liten när det gäller ägar- och ledningsprövningar. För det första har sådana ärenden förhållandevis långa handläggningstider, vilket innebär att det finns större möjlighet att vänta in ett avgörande i brottmålsprocessen. En annan, och viktigare faktor, är att en misstankeregisterkontroll endast utgör en av flera utredningsåtgärder som Skolinspektionen och kommunerna har möjlighet att vidta vid ägar- och ledningsprövningar. Utöver att begära in handlingar från den sökande eller huvudmannen själv kan Skolinspektionen och kommunerna även hämta in uppgifter från annat håll, t.ex. från Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. I utredningar om extremism kan även yttranden från Säkerhetspolisen spela en viktig roll (se Skolinspektionen, Skolor med våldsbejakande extremism m.m., 2023, s. 7). Skolinspektionen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i våra dialoger uppgett att förekomst i misstankeregistret framför allt fungerar som en signal att ytterligare utredningsåtgärder bör vidtas och att en fördjupad ägar- och ledningsprövning bör inledas. Även om uppgifterna i misstankeregistret har betydelse för att uppmärksamma möjliga brister när det gäller huvudmannens lämplighet kommer själva bedömningen av denna fråga i många fall att grunda sig på andra uppgifter.

Den omständigheten att uppgifterna i misstankeregistret är osäkra och kan komma att ändras behöver således inte innebära att en ägar- och ledningsprövning kommer att grunda sig på ett osäkert underlag. En kontroll i misstankeregistret kan tvärtom bidra till att Skolinspektionen och kommunerna på ett tidigt stadium kan identifiera vilka ytterligare utredningsåtgärder som behöver vidtas för att en lämplighetsbedömning ska kunna göras på ett fullgott underlag. Vår bedömning är därför att en kontroll i misstankeregistret kan utgöra ett viktigt verktyg vid bedömningen av huvudmannens lämplighet och därigenom bidra till förbättrade ägar- och ledningsprövningar.

Uppgifter från misstankeregistret kan även ha betydelse för den kontroll som görs inför anställning

Vi föreslår ovan att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska utökas och bl.a. innefatta en kontroll i misstankeregistret. Förslagen utgår från intresset att skydda barn och elever mot att utsättas för våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan från de som arbetar i skolan (kapitel 8).

Till skillnad från skolans personal behöver en huvudman och dess företrädare inte aktivt delta i skolans arbete. Det är dock skolans huvudman som har det övergripande ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). I detta ingår bl.a. att ingripa mot

personal som inte följer de regler som gäller för arbetet, t.ex. vad gäller skolans värdegrund. Huvudmannen ansvarar även för att registerkontroller sker och att anställningsförfarandet i övrigt genomförs på så att olämpliga personer inte verkar i skolan.

Att huvudmannen och dess företrädare uppfyller de krav på lämplighet som gäller för verksamheten kan därmed sägas vara en förutsättning för att skolans personal också kommer att göra det. Det innebär att en ägar- och ledningsprövning indirekt kan komma att påverka det skydd för barn och elever som en kontroll inför anställning eller annat mottagande i skolan syftar till att tillvarata. Eftersom skyddet för barn och elever i skolan är ett så pass tungt vägande intresse att uppgifter om misstankar om brott bör inhämtas inför anställning i skolan framstår det enligt vår mening som följdriktigt att sådana uppgifter även kan inhämtas i samband med ägar- och ledningsprövningar.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer alltså att Skolinspektionen och kommunerna bör få tillgång till uppgifter i misstankeregistret i samband med ägar- och ledningsprövningar. Vårt huvudsakliga skäl för detta är att det finns behov av ett bredare underlag vid den ägar- och ledningsprövning som sker vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän till följd av de nya utmaningar skolväsendet står inför framför allt när det gäller påverkan från organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. En kontroll i misstankeregistret skulle möjliggöra för Skolinspektionen och kommunerna att, i ett tidigt skede, uppmärksamma eventuella brister i huvudmannens lämplighet och vidta ytterligare nödvändiga utredningsåtgärder. Vi menar att detta kan leda till förbättrade ägar- och ledningsprövningar och förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet. En sådan förbättring har även betydelse för den kontroll som sker inför anställning eller annat mottagande i skolan.

Hur regleringen bör ske

En bestämmelse som ger Skolinspektionen och kommunerna rätt att begära in uppgifter från misstankeregistret bör tas in 4 § i förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Våra förslag kräver ingen ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister eftersom regeringen får föreskriva vilka myndigheter som för vissa slag av ärenden har rätt att begära uppgifter om misstankar om brott (5 § första stycket punkten 2 lagen om misstankeregister).

11.4 Uppgifter som en misstankeregisterkontroll bör omfatta

Förslag: En kontroll i misstankeregistret ska avse uppgifter om misstanke om brott för vilka åtal har väckts. Kontrollen ska omfatta uppgifter om sådana brott som ingår i den belastningsregisterkontroll som Skolinspektionen och kommunerna i dag har möjlighet att göra vid ägar- och ledningsprövningar.

Skälen för förslaget

Kontrollen i misstankeregistret bör avse uppgifter om brott för vilka åtal har väckts

Vi bedömer ovan att en kontroll i misstankeregistret inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet bör begränsas till uppgifter om brott för vilka åtal har väckts (avsnitt 8.10). Som skäl för detta har vi i huvudsak hänvisat till den förundersökningssekretess som gäller fram till dess att åtal har väckts. Detta skäl gör sig gällande även när det gäller frågan om kontroller i misstankeregistret i samband med ägar- och ledningsprövning. I likhet med vår tidigare bedömning anser vi därför att även en sådan kontroll endast bör avse uppgifter om misstankar om brott för vilka åtal har väckts.

Kontrollen bör omfatta samma brott som dagens belastningsregister-kontroll vid ägar- och ledningsprövningar

Som framgår ovan är syftet med ägar- och ledningsprövningar att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet, vilket är av betydelse både för skyddet för personer i beroendeställning och allmänhetens tilltro till verksamheten. Den lämplighetsbedömning som sker i samband med ägar- och ledningsprövningar utgår således från vidare skyddsintressen än vad som gäller vid anställning inom skolväsendet. I enlighet med detta omfattar belastningsregisterkontrollen vid sådana prövningar också ett större antal brottstyper där det förutom brott mot person även ingår t.ex. förmögenhetsbrott och brott mot allmän ordning (se 16 b § första stycket förordningen om belastningsregister).

Vi har som skäl för att det ska införas en misstankeregisterkontroll vid ägar- och ledningsprövningar hänvisat till behovet av att skydda skolväsendet från oseriösa aktörer i allmänhet och från organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism i synnerhet. Detta skulle kunna tala för att en misstankeregisterkontroll bör begränsas till brott som är av betydelse för att tillgodose dessa skyddsintressen och därmed omfatta färre brott än dagens belastningsregisterkontroll.

Enligt vår mening finns det emellertid inte anledning att göra någon sådan åtskillnad mellan brottskatalogerna. Att behovet av en kontroll i misstankeregistret har sin grund i ett visst skyddsintresse utesluter inte att uppgifterna i registret kan ha betydelse även för andra intressen som ägar- och ledningsprövningen syftar till att tillvarata. Det framstår inte heller som ändamålsenligt att Skolinspektionen och kommunerna ska hantera registerutdrag av olika omfattning inom ramen för en och samma prövning.

Den belastningsregisterkontroll som sker i samband med ägar- och ledningsprövningar är begränsad till uppgifter om brott som lett till någon annan påföljd än böter. En motsvarande begränsning kan av naturliga skäl inte uppställas i samband med en kontroll i misstankeregistret. Det innebär att ett utdrag ur misstankeregistret kan omfatta fler brott än vad ett senare belastningsregisterutdrag innehålla. En sådan skillnad kan även uppkomma till följd av att en misstanke om brott för vilken åtal har väckts inte leder till fällande dom. Detta är givetvis någonting som Skolinspektionen och kommunerna bör ta hänsyn till vid sin värdering av

de uppgifter som kommer fram vid registerkontrollen. Enligt vår mening medför inte detta skäl för att göra åtskillnad mellan vilka brott som bör omfattas av en kontroll i misstanke- respektive belastningsregistret.

Vår slutsats är alltså att en kontroll i misstankeregistret i samband med ägar- och ledningsprövningar bör omfatta samma brott som den belastningsregisterkontroll som i dag sker vid sådana prövningar. En kontroll i misstankeregistret bör därmed innehålla uppgifter om följande brott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter:

- 3, 4, 6, 8–11, 13–17 eller 20 kap. brottsbalken,
- 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
- narkotikastrafflagen (1968:64),
- skattebrottslagen (1971:69),
- lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
- lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
- 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622),
- lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- bidragsbrottslagen (2007:612),
- lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
- 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138), och
- terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

11.5 Förslaget medför inga ändringar i befintlig sekretessreglering

Bedömning: Det bör inte införas några nya sekretessbestämmelser med anledning av våra förslag om kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar.

Skälen för bedömningen

Uppgifter ur misstankeregistret är i likhet med uppgifter ur belastningsregistret särskilt skyddsvärda ur integritetssynpunkt. Det finns därför anledning att bedöma om det finns behov av ett förstärkt sekretesskydd vid ägar- och ledningsprövningar.

Det finns inga sekretessbestämmelser som särskilt reglerar Skolinspektionens och kommunernas ärenden om prövning av tillstånd för enskilda huvudmän. Däremot finns det sekretessbestämmelser för uppgifter i den tillsyn som Skolinspektionen och kommunerna utövar. I Skolinspektionens tillsynsverksamhet gäller bl.a. sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). I kommunernas tillsynsverksamhet gäller sekretess med avseende på näringslivet dels för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels för uppgift om andra

ekonomiska eller personliga förhållanden än enskilds affärs- eller driftförhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsynsverksamhet (30 kap. 27 §).

Det infördes inte något särskilt sekretesskydd för uppgifter i belastningsregistret när bestämmelserna om en utökad ägar- och ledningsprövning infördes. Frågan har därefter tagits upp i senare lagstiftningsarbete i samband med att kommunernas ägar- och ledningsprövning utvidgades till att omfatta även pedagogisk omsorg. Regeringen menade, med hänsyn till medborgarnas möjlighet till insyn i vilka som ansöker och godkänns som huvudmän, att inte heller de registerutdrag som en kommunal myndighet inhämtar angående en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för pedagogisk omsorg bör omfattas av sekretess (prop. 2021/22:78 s. 33–34).

Utgångspunkten för dagens reglering är således att allmänhetens intresse av insyn väger tyngre än behovet av att skydda de uppgifter som framkommer vid en registerkontroll i samband med ägar- och ledningsprövningar. Vårt förslag om att en registerkontroll även ska omfatta uppgifter ur misstankeregistret innebär visserligen en utökning av de uppgifter som en kontroll kommer att avse. Förslaget innebär dock inte att den personkrets som kontrolleras kommer att vidgas och kontrollen kommer inte heller att avse fler brott än tidigare. Kontrollen kommer att begränsas till uppgifter om brott för vilka åtal har väckts. Med hänsyn till detta och till att allmänhetens intresse av insyn är stort anser vi att det inte finns skäl att införa några nya bestämmelser om sekretess med anledning av våra förslag om misstankeregisterkontroll vid med ägar- och ledningsprövningar.

11.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Intresset att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten hos den som ansöker om att godkännas som huvudman.

Skälen för bedömningen

Uppgifterna i misstankeregistret är särskilt integritetskänsliga och det finns därför starka integritetsskäl mot att sådana uppgifter lämnas ut i stor utsträckning. För att en kontroll i misstankeregistret ska vara möjlig måste Skolinspektionens och kommunernas behov av uppgifterna väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten. En bedömning måste alltså göras om förslaget är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5).

Syftet med ägar- och ledningsprövningen är att förhindra att oseriösa aktörer verkar i välfärdssektorn, vilket är viktigt för barns, elevers och samhällets förtroende för denna sektor. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att skolverksamheten bedrivs i enlighet med de

regler som gäller för denna. Det innebär bl.a. att huvudmannen har det yttersta ansvaret för att barn och elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas trygghet och studiero, vilket innefattar att säkerställa att personal på skolan är lämplig för sitt arbete eller uppdrag.

Det ska i detta sammanhang beaktas att det är frivilligt att ansöka om godkännande som huvudman. Det innebär att om den enskilde vet med sig att han eller hon är åtalad för brott, kan han eller hon välja att avstå från att ansöka. Det ska också lyftas fram att en förekomst i misstankeregistret inte nödvändigtvis diskvalificerar en enskild från att godkännas som huvudman. Skolinspektionen eller kommunerna har inom ramen för prövningen möjlighet att hämta in andra uppgifter eller avvakta en fällande dom. Det är vidare inte en skyldighet för Skolinspektionen och kommunerna att begära in uppgifter från misstankeregistret utan en möjlighet som dessa kan nyttja när en kontroll är påkallad.

Vid avvägningen måste vi också beakta om Skolinspektionen och kommunerna kan få information om misstanke om brott på något annat sätt än genom än en registerkontroll. Skolinspektionen och kommunerna kan inom ramen för sina ägar- och ledningsprövningar vidta flera olika utredningsåtgärder. Det kan t.ex. handla om att kontakta Säkerhetspolisen i samband med tillståndsprövning eller vid tillsyn och återkallande av godkännanden. Enligt Skolinspektionen är det emellertid ofta en tidskrävande process att få yttranden från Säkerhetspolisen. En person kan även förekomma i misstankeregistret utan att för den skull vara föremål för Säkerhetspolisens intresse. En kontroll i misstankeregistret kan vara av betydelse för att avgöra när det finns anledning att hämta in ett yttrande från Säkerhetspolisen. Enligt vår bedömning kan inte sådana åtgärder som att inhämta yttranden från andra aktörer fullt ut ersätta en kontroll i misstankeregistret.

Att registerutdraget lämnas in till Skolinspektionen och kommunerna innebär en ökad risk för obefogad spridning av uppgifterna och att personal inte lagrar dem på ett tillräckligt säkert sätt. Skolinspektionen och kommunerna är, i egenskap av personuppgiftsansvariga, skyldiga att hantera de begärda registerutdragen i enlighet med det dataskyddsrättsliga regelverket. Det innefattar bl.a. att införa tekniska- och organisatoriska säkerhetsåtgärder för uppgifterna såsom åtkomstbegränsningar och utbildning av personal. Det kan också noteras att Skolinspektionen och kommunerna redan i dag hanterar utdrag från belastningsregistret inom ramen för tillståndsprövningen och tillsynen. Därutöver är Skolinspektionen och kommunerna skyldiga att inför en begäran i varje särskilt fall göra en behovs- och proportionalitetsbedömning (6 § lagen om misstankeregister).

Sammantaget bedömer vi att intresset av att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet väger så pass tungt att det motiverar den inskränkning av den personliga integriteten som en kontroll i misstankeregistret innebär.

11.7 Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: En misstankeregisterkontroll vid ägar- och ledningsprövningar är förenlig med dataskyddsregleringen.

Skälen för bedömningen

Vårt förslag innebär en utökad behandling av personuppgifter. För att den utökade personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten måste den vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund (artikel 6). Den personuppgiftsbehandling som en kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar innebär får anses vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e).

Förslaget innebär också att Skolinspektionen och de kommunala myndigheterna kommer att behandla personuppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 eftersom de kommer att inhämta ett utdrag ur misstankeregistret för en person som ansöker om att bli godkänd som enskild huvudman. Myndigheter har stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelser i 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

Varje personuppgiftsbehandling omfattas också av de grundläggande principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Av principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c) framgår att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till ändamålet. De brott som omfattas av belastningsregisterkontrollen vid ägar- och ledningsprövningar har ansetts nödvändiga och relevanta för sitt ändamål. Samma brottskatalog bör gälla vid en kontroll i misstankeregistret. Vårt förslag om vilka uppgifter om brottsmisstankar som registerutdraget ska omfatta är därför förenligt med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c. Förslaget är även förenligt med övriga principer i dataskyddsförordningen.

12 Kontroll i belastningsregistret inför antagning till högskoleutbildning

12.1 Inledning

Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83) föreslog i sitt betänkande med samma namn att det ska införas en belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar. Enligt förslaget ska kontrollen avse uppgifter om samma brott som omfattas av den registerkontroll som i dag sker inför anställning i skolan. Förslaget avser

endast antagning till högskoleutbildningar vid statliga universitet och högskolor.

Vi föreslår ovan att den belastningsregisterkontroll som görs inför anställning i skolan ska utökas med fler brott. Vi ska därför överväga om det finns anledning att komplettera urvalet av vilka brott som ska ingå i den föreslagna en belastningsregisterkontrollen inför antagning till vissa utbildningar.

Med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83 ska vi även lämna förslag på hur ett system med belastningsregisterkontroll bör utformas för antagning till utbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare som omfattas av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (examenstillståndslagen). I detta ingår att vi ska analysera förutsättningarna för en sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat. Vi ska även lämna förslag som innebär att det är tillåtet för enskilda utbildningsanordnare att behandla uppgifter om förekomst i belastningsregistret i samband med antagning. Vi ska också lämna förslag som ger enskilda utbildningsanordnare direktåtkomst till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar registerkontroll samt lämna nödvändiga författningsförslag, bl.a. i frågor om sekretess och tystnadsplikt.

I detta kapitel lämnar vi våra överväganden och förslag i dessa frågor (avsnitt 12.5-12.17). Vi inleder kapitlet med en översiktlig redogörelse för hur högskoleområdet regleras och hur antagningen genomförs (avsnitt 12.2–12.3). Vi redogör även översiktligt för förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll i samband med antagning och för den översyn av bl.a. antagningsregistret som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har gjort (avsnitt 12.4).

12.2 Reglering av högskolesektorn

Statliga universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter under regeringen och omfattas liksom andra statliga myndigheter av de regler som gäller för den offentliga förvaltningen. Det gäller bl.a. reglerna om allmänna handlingars offentlighet och sekretess i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Statliga universitet och högskolor omfattas även av förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning, bl.a. bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut (36–39 §§ förvaltningslagen).

Högskoleutbildning kan även anordnas av enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen. Bestämmelser om detta finns i examenstillståndslagen. Det finns i dag 17 enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd inom olika områden. Vissa av dessa har tillstånd att utfärda endast en eller ett fåtal examina medan andra har tillstånd att utfärda flera examina.

Ett tillstånd för en enskild utbildningsanordnare att utfärda examina lämnas av regeringen (5 § examenstillståndslagen). Ett sådant tillstånd får lämnas endast om utbildningen uppfyller de krav som ställs 1 kap.

högskolelagen och de särskilda krav som gäller för den aktuella examen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (2 §). Övriga bestämmelser i högskolelagen och högskoleförfattningarna omfattar inte de enskilda utbildningsanordnarna. Motsvarande gäller för de flesta av de författningar som reglerar de statliga myndigheternas verksamhet som t.ex. förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning. Ett undantag är reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess i tryckfrihetsförordningen och OSL. Enligt 2 kap. 4 § och bilagan till OSL ska vissa enskilda utbildningsanordnare jämställas med myndigheter vid tillämpning av den lagen. Detta gäller Chalmers tekniska högskolan, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och i begränsad omfattning Handelshögskolan i Stockholm.

Att enskilda utbildningsanordnare inte omfattas av de bestämmelser som gäller för statliga lärosäten hindrar inte att de har egna regler för sin verksamhet. Många enskilda utbildningsanordnare har regler som motsvarar dem som gäller för de statliga lärosätena, t.ex. i fråga om antagning. Regeringen kan även ställa upp villkor för de enskilda utbildningsanordnarnas verksamhet i besluten om examenstillstånd eller i kompletterande avtal.

12.3 Antagning till högskoleutbildning

12.3.1 Antagningsförfarandet

Bestämmelser om antagning

För de statliga lärosätena finns övergripande bestämmelser om antagning i 4 kap. högskolelagen (1992:1434). Av bestämmelserna framgår att högskolorna, ska ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna så långt det kan ske med hänsyn kvalitetskraven för verksamheten (1 §). Den högskola som anordnar en utbildning avgör vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen till utbildningen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (2 §). Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska ett urval göras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmelser får meddela föreskrifter om urval (3 §). Närmare bestämmelser om behörighet och urval finns i 7 kap. högskoleförordningen och i föreskrifter som meddelats av Universitets- och högskolerådet (UHR). I högskoleförordningen finns även bestämmelser om att ett beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § 3).

Enskilda utbildningsanordnare omfattas inte av högskolelagens och högskoleförordningens bestämmelser och har således möjlighet att ställa upp egna regler för antagningen. Flertalet av de enskilda utbildningsanordnarna deltar dock i det samordnade antagningsförfarandet som UHR ansvarar för. Antagningen till dessa lärosäten kommer därmed att genomföras på samma sätt som antagningen till statliga universitet och högskolor.

Det samordnade antagningsförfarandet

UHR har till uppgift att på uppdrag av lärosätena biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande (2 § förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet). Det är frivilligt för lärosätena att anlita UHR vid antagningen. I dag deltar samtliga statliga universitet och högskolor i den samordnade antagningen, förutom Stockholms konstnärliga högskola, och nio enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd.

Den samordnade antagningen innebär att en sökande i en gemensam anmälan ansöker till utbildningar på olika lärosäten. De sökandes anmälningar hanteras i en antagningsomgång som bl.a. har gemensamma villkor för sista ansökningsdag, tid för antagningsbesked och högsta antal högskolepoäng som en sökande kan antas till. Det finns sju samordnade antagningsomgångar på ett år, vilka avser nationell eller internationell antagning. Den nationella antagningsomgången inför höstterminen har flest antal sökande.

När ansökningarna till en antagningsomgång har kommit in görs en bedömning av de sökandes meriter. Därefter görs ett urval av de sökande, vilket i regel sker i två omgångar. Efter det första urvalet fattar lärosätena beslut om antagning och ett antagningsbesked skickas till de sökande. I antagningsbeskedet anges om den sökande blivit antagen, reservplacerad eller struken i urvalet. Därefter genomförs ett andra urval i vilket tidigare reserver kan antas på utbildningar med lediga platser. Lärosätena fattar ett nytt beslut om antagning och besked om detta skickas till de sökande.

Efter att det andra urvalet genomförts ansvarar respektive lärosäte för det fortsatta förfarandet. För många utbildningar är det möjligt att göra en sen anmälan som behandlas efter ordinarie urvalsförfarande.

12.3.2 Antagningsregistret NyA

Hur antagningsregistret används

För den samordnade antagningen använder UHR och lärosätena antagningssystemet NyA. Det är frivilligt för lärosätena att ansluta sig till systemet, vilket sker genom att dessa tecknar en överenskommelse om licens- och antagningstjänst med UHR. UHR är systemansvarig för NyA och systemet finansieras med de avgifter som lärosätena betalar för licens- och antagningstjänsterna.

I NyA samlas de ansökningar som gjorts till de program och kurser som ingår i den samordnade antagningen. Systemet hämtar automatiskt uppgifter om de sökandes slutbetyg från gymnasieskolan och akademiska meriter. Sökanden måste själv ladda upp eller skicka in meritdokument och andra handlingar som inte kan hämtas in automatiskt. Uppgifterna i NyA ligger sedan till grund för bedömningen av de sökandes behörighet och det meritvärde som används i urvalet. Bedömningen kan göras maskinellt i systemet eller av handläggare på UHR och lärosätena.

I samband med en anmälan hämtas även andra uppgifter in från olika system, bl.a. uppgifter om uppehållstillstånd från Migrationsverket och uppgifter om folkbokföringsadress och sekretessmarkering från Skatteverket. Uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för förföljda

personer enligt 21 kap. 3 § och 23 kap. 5 § OSL hanteras i antagningsregistret med särskilt strikta behörighetsbegränsningar. Även uppgifter om hälsotillstånd som en sökande vill åberopa som skäl för avsteg från urvalsgrunderna ska lämnas direkt till lärosätet och således behandlas utanför antagningsregistret.

De lärosäten som är anslutna till NyA har i dag i praktiken direktåtkomst till systemet, trots att författningsstöd för sådan åtkomst saknas. Det gäller såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare. UHR kan anpassa behörigheterna till systemet och på så sätt påverka vilka uppgifter användarna har tillgång till. I dagsläget har lärosätena tillgång till uppgifter om sökanden som har sökt till det egna lärosätet. Om en sökande har ansökt till utbildningar vid flera lärosäten har de olika lärosätena även tillgång till varandras uppgifter.

Bestämmelserna i redovisningsförordningen

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (förkortad redovisningsförordningen) finns särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter inom universitets- och högskolesektorn som kompletterar bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning.

Bestämmelser om antagningsregistret finns i 4 kap. redovisningsförordningen. Enligt dessa får UHR föra ett antagningsregister vars ändamål är att vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter. Uppgifterna får också användas för att lämnas ut på medium för automatiserad behandling för vissa syften samt för officiell statistik och för forskning (4 kap. 1 §).

Uppgifterna i antagningsregistret får omfatta bl.a. uppgifter om behörighet, urvalsgrund, behörighetsgrundande meriter, urvalsgrundande meriter och de uppgifter i övrigt som en student åberopar i samband med antagning till en utbildning med undantag för sådana uppgifter som en student lämnar in som underlag för beslut om anmälningsavgift eller studieavgift (4 kap. 2 §). I kapitlet finns även bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling och genom direktåtkomst (4 kap. 4 och 5 §§). Det är endast den registrerade själv som har direktåtkomst till sina egna puppgifter (4 kap 5 §). Det finns inga bestämmelser som ger lärosätena direktåtkomst till uppgifterna i antagningsregistret.

I redovisningsförordningen finns även bestämmelser om studieregister (2 kap.) och rapportering för officiell statistik (3 kap.).

När det gäller studieregister anges att varje högskola ska föra ett studieregister. Ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras (2 kap. 1 och 2 §§). I studieregistret ska det för varje student dokumenteras ett flertal uppgifter, bl.a. om antagning och studieresultat (3 §). Uppgifterna i studieregistret får hämtas in från högskolorna för att ingå i UHR:s antagningsregister (4 kap. 2 §).

12.4 Tidigare överväganden och förslag

12.4.1 Förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll inför antagning

I SOU 2021:83 föreslogs att det ska införas en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar. Förslaget avser endast antagning till statliga universitet och högskolor.

Skälen för en registerkontroll inför antagning

En utgångspunkt för förslaget om belastningsregisterkontroll är att skolan och hälso- och sjukvården är verksamheter för vilka allmänhetens förtroende är av stor vikt och där det finns behov av att skydda utsatta personer. Utredningen framhöll samtidigt att dessa skyddsintressen inte aktualiseras i samband med antagningen till en utbildning, utan först då studenten ska genomföra verksamhetsförlagd del av utbildningen eller anställas eller få yrkeslegitimation i det yrke som utbildningen leder till (s. 121). Utredningen menade dock att intresset av en rimlig, enhetlig och förutsebar reglering ändå talar för att en belastningsregisterkontroll bör införas redan i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar. Syftet är framför allt att förhindra att en sökande antas till en utbildning trots att han eller hon på grund av förekomst i belastningsregistret inte kommer att kunna fullfölja utbildningen eller få anställning eller yrkeslegitimation inom det yrke som utbildningen ska leda till. Utredningen hänvisade i denna del bl.a. till att Justitiekanslern (JK) i ett tidigare beslut framhållit behovet av att samordna de regler som gäller för bl.a. antagning och de som gäller vid utfärdande av legitimation beslut om anställning (JK:s beslut den 8 augusti 2011, dnr 2788-09-40).

Utbildningar som ska omfattas av en registerkontroll

Utredningen föreslog att det på skolområdet ska införas en belastningsregisterkontroll vid antagning till utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen eller yrkeslärarexamen och utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare eller yrkeslärare.

På hälso- och sjukvårdsområdet föreslogs en motsvarande kontroll för utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen och utbildningar enligt förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till yrkeslegitimation enligt 4 kap. 2 § patientsäkerhetslagen (2010:659) för barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska.

Brott som ska omfattas av en sådan kontroll

Utredningen menade att en belastningsregisterkontroll i samband med antagning inte bör omfatta fler brott än de som omfattas av den register-

kontroll som sker inför anställning i skolan eller vid meddelande av yrkeslegitimation inom hälso- och sjukvården. Detta eftersom de skyddsintressen som motiverar en kontroll i regel gör sig gällande i högre grad under yrkeslivet än under studierna. Utredningen ansåg därför att en belastningsregisterkontroll i samband med antagning bör begränsas till sådana brott som med stor sannolikhet innebär att den som söker anställning eller legitimation hade nekats detta (s. 158 f.). De brott som föreslogs omfattas av registerkontrollen inför antagning var uppgifter om brotten mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Detta motsvarar uppgifterna i den belastningsregisterkontroll som i dag sker inför arbete i skolan enligt 2 kap. 31 § skollagen (2010:800). Den registerkontroll som sker enligt skollagen är dock inte begränsad till uppgifter om brott som lett annan påföljd än böter. Brotten ingår också i den brottskatalog som kan göras i ärenden om legitimation enligt 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen (16 c och 22 §§ förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

Hur kontrollen ska genomföras

Det krävs att en sökande inte förekommer i belastningsregistret för att han eller hon ska kunna antas till de aktuella utbildningarna. En förekomst i belastningsregistret är således tänkt som ett absolut hinder mot antagning. För att begränsa kretsen av de som ska kontrolleras föreslogs att en belastningsregisterkontroll endast ska avse sökande som ska erbjudas plats på en utbildning. Det innebär att kontrollen ska göras efter det att den sökandes behörighet har bedömts och urvalet genomförts men innan ett beslut om antagning har fattats. Av integritetsskäl föreslogs även att kontrollen ska begränsas till uppgifter om sökanden förekommer eller inte förekommer för relevant brottslighet. För det fall den sökande förekommer i belastningsregistret kommer det alltså inte att framgå för vilka brott han eller hon har dömts för.

Kontrollen ska ske genom att UHR eller lärosätena hämtar in uppgifterna från belastningsregistret beroende på vem som hanterar ansökningarna. UHR, som hanterar majoriteten av alla ansökningar, kommer enligt utredningen att kunna hämta in uppgifterna från belastningsregistret elektroniskt från Polismyndigheten.

Hur kontrollen ska regleras

Enligt förslagen i SOU 2021:83 ska det införas en ny bestämmelse i högskolelagen som anger dels att det för att bli antagen till vissa utbildningar krävs att den sökande inte förekommer i belastningsregistret, dels att en kontroll endast får göras av sökande som ska erbjudas plats på utbildningen.

De närmare bestämmelserna om kontrollen ska enligt förslaget samlas i en särskild förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar. I förordningen ska det närmare anges vilka utbildningar och vilka brott som en kontroll ska avse. Det ska även upplysas om UHR:s och lärosätenas rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret enligt en ny bestämmelse i förordningen om belastningsregister och att en sådan kontroll ska genomföras innan en

sökande antas till en utbildning. I övrigt innehåller den föreslagna förordningen inte några bestämmelser om hur kontrollen ska gå till, eftersom det bedömdes saknas behov av sådana bestämmelser i nuläget.

Enligt utredningens förslag ska ett beslut om att inte anta en sökande till en utbildning på grund av att han eller hon förekommer i belastningsregistret inte kunna överklagas. Utredningen menade också att det saknas anledning att införa bestämmelser om omprövning av sådana beslut eftersom det redan finns tillräckliga möjlighet att korrigera felaktiga beslut med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen om rättelse och ändring av beslut.

12.4.2 Universitetskanslersämbetets förslag om ändringar i redovisningsförordningen

Det har i tidigare lagstiftningsarbete framhållits att det är påkallat med en allmän översyn av bestämmelserna i redovisningsförordningen för att skapa ett tydligare och därmed mer rättssäkert stöd för behandlingen av personuppgifter för lärosätena och UHR (se SOU 2017:49 s. 282–283 och SOU 2021:83 s. 178–179). Det har till stöd för detta bl.a. anförts att redovisningsförordningens bestämmelser i många fall inte motsvarar de verkliga förhållandena. När det gäller bestämmelserna om antagningsregistret i 4 kap. har det påpekats på att systemet även används som ett handläggningssystem och att uppgifterna där har gjorts gemensamt tillgängliga för de lärosäten som använder systemet.

Universitetskanslersämbetet fick 2022 i uppdrag av regeringen att genomföra en översyn av redovisningsförordningen (regeringsbeslut den 5 maj 2022, dnr U2023/01915). Uppdraget redovisades i rapporterna En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – Delredovisning av ett regeringsuppdrag, 2023, och En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag, 2023.

När det gäller redovisningsförordningens bestämmelser om antagningsregistret föreslog UKÄ bl.a. att det ska införas bestämmelser som ger statliga universitet och högskolor direktåtkomst till uppgifter i registret. Även enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter ska ges sådan åtkomst. Enligt förslaget ska direktåtkomsten begränsas till uppgifter i registret som rör sökande och antagna till det egna lärosätet. Enskilda utbildningsanordnare som inte jämställs med myndigheter föreslogs endast få tillgång till uppgifter i registret genom annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst (En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – Delredovisning av ett regeringsuppdrag, s. 81–89).

Det ska noteras att UHR i UKÄ:s delrapport redovisat ett eget författningsförslag om direktåtkomst som innebär att de statliga lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna får direktåtkomst till uppgifter som rör sökande och antagna till respektive lärosäte och till uppgifter som är nödvändiga för den samordnade antagningen (s. 80–81).

12.5 Fler brott ska omfattas av den föreslagna registerkontrollen inför antagning

Förslag: Den belastningsregisterkontroll som ska ske inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska, utöver vad som föreslås i SOU 2021:83, även omfatta följande brott:

- brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,
- grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (1968:64), och
- grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Skälen för förslaget

Gemensamma utgångspunkter

Vi ska enligt vårt uppdrag komplettera urvalet av vilka brott som ska omfattas av den i SOU 2021:83 föreslagna belastningsregisterkontrollen inför antagning. Detta mot bakgrund av att vi har föreslagit att register-kontrollen inför anställning i skolan ska utökas med fler brott (se avsnitt 8.5).

Syftet med förslaget om belastningsregisterkontroll inför antagning är att skapa en mer enhetlig och förutsebar reglering i fråga om antagning, yrkeslegitimation och anställning (se avsnitt 12.4.1). En sådan kontroll bör därmed inte omfatta fler brott än de som ansetts relevanta vid motsvarande kontroll inför anställning eller legitimation. Förekomst i belastnings-registret är samtidigt tänkt att utgöra ett absolut hinder mot antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar (SOU 2021:83 s. 133). Det ska alltså inte göras någon individuell bedömning av om en sökande är lämplig att gå en utbildning trots att han eller hon förekommer i belastningsregistret. Detta skiljer sig från den bedömning som sker inför anställning i skolväsendet eller vid meddelande av yrkeslegitimation för vissa vårdyrken där uppgifterna i belastningsregistret ingår som en del i bedömningen av den sökandes lämplighet.

Det innebär att en registerkontroll inför antagning måste vara mer restriktiv än vad som gäller vid de senare registerkontrollerna inför anställning inom skolan respektive inför meddelande av legitimation för vissa vårdyrken. Vi anser därför, i likhet med utredningen i SOU 2021:83, att en belastningsregisterkontroll inför antagning bör begränsas till sådana brott som med stor sannolikhet innebär att den sökande skulle nekas anställning eller legitimation för det yrke som utbildningen är avsedd att leda till (s. 158 f.).

En registerkontroll för lärarutbildningar bör avse brott som med stor sannolikhet leder till att anställning eller lärarlegitimation nekas

Vår utgångspunkt är alltså att en registerkontroll inför antagning till lärar-utbildningar endast ska utökas med sådana brott som med stor sannolikhet kan leda till nekad anställning inom skolan eller nekad eller återkallad

lärarlegitimation. Eftersom vi har utökat registerkontrollen inför anställning med fler brott än vad som i dag är fallet, är det inte lämpligt att utgå från hela denna brottskatalog vid bedömningen av vilka brott som ska omfattas vid registerkontrollen inför antagning. Det går nämligen inte att hävda att samtliga av dessa brott med stor sannolikhet leder till nekad anställning (se avsnitt 8.5). Vår bedömning kommer därför i huvudsak utgå från vilka brott som med stor sannolikhet kan leda till att lärarlegitimation nekas eller återkallas.

I skollagen (2010:800) regleras under vilka förhållanden lärarlegitimationer får nekas och återkallas. En lärarlegitimation får inte meddelas och ska återkallas bl.a. om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga (2 kap. 16 § och 2 kap. 23 § andra stycket 2).

Den praxis som finns från Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) och förvaltningsdomstolarna som gäller allvarliga brott vilka lett till återkallelse av lärarlegitimation är förhållandevis begränsad med cirka 40 avgöranden sedan 2013. Utifrån dessa avgöranden är det inte möjligt att med någon högre grad av säkerhet slå fast vilka specifika brott som generellt är sådana att de normalt leder till återkallad lärarlegitimation. Förarbetsuttalandena till legitimationssystemet ger dock viss vägledning i frågan. Där framgår att det vid prövningen av om ett brott ska anses allvarligt ska göras en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter. Det ska inte vid denna prövning vara brottstypen som sådan som är avgörande utan brottsligheten i det enskilda fallet. Brott som generellt sett kan sägas vara allvarliga i detta sammanhang inkluderar grova våldsbrott, sexualbrott och narkotikabrott. Vid bedömningen bör också kunna vägas in om brottet riktat sig mot elever eller barn (prop. 2010/11:20 s. 61).

Med hänsyn till den restriktivitet som bör prägla bedömningen föreslår vi att följande brott ska ingå i en belastningsregisterkontroll inför antagning till de aktuella lärarutbildningarna. Brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag och brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott utgör synnerligen allvarliga våldsbrott. Det är enligt vår mening uppenbart att en person som begått dessa brott kommer att nekas anställning i skolan eller lärarlegitimation. Motsvarande bör gälla för en person som är dömd för brotten grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64). Begreppet ”narkotikabrott” i förarbetena till legitimationssystemet kan enligt vår mening även innefatta smuggling av narkotika. Brotten grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling bör därför omfattas av den belastningsregisterkontroll som ska ske inför antagning. Dessa brott kommer med stor sannolikhet att leda till att anställning eller lärarlegitimation nekas. Brotten bör därför, utöver de brott som redan föreslagit av SOU 2021:83, ingå i registerkontrollen inför antagning.

Samma brott bör omfattas av kontrollen för hälso- och sjukvårdsutbildningar

Det sker inte någon generell registerkontroll inför anställning i hälso- och sjukvården likt den som sker i skolväsendet. Registerkontrollen inför antagning till vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar bör därför endast omfatta sådana brott som med stor sannolikhet kan leda till att en legitimation för vissa hälso- och sjukvårdsyrken nekas eller återkallas.

I patientsäkerhetslagen regleras under vilka förhållanden sådana legitimationer får nekas och återkallas. En legitimation får inte meddelas och ska återkallas om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne (4 kap. 1 § och 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen). Även vid denna prövning ska en helhetsbedömning göras av samtliga relevanta omständigheter (prop. 2009/10:210 s. 232–233).

Den registerkontroll som sker vid meddelande av legitimationer inom vissa hälso- och sjukvårdsyrken innefattar flera olika brott, t.ex. förfalskningsbrott och rattfylleri (se 16 c § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Det beror på att legitimationen ska fungera som ”garantibevis” för att innehavaren är lämplig att utöva yrket (prop. 2009/10:210 s. 232). Det är därmed inte uteslutet att registerkontrollen inför antagning till vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar skulle kunna omfatta andra och fler brott än motsvarande kontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar.

Vi anser dock att detta inte är en lämplig lösning. Även om fler brott är av betydelse vid prövningen av en legitimation för ett yrke inom hälso-och sjukvården jämfört med lärarlegitimationer, behöver skillnaden inte vara så stor när det gäller frågan om vilka brott som är av betydelse vid antagning till högskoleutbildning. Både när det gäller lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar bör en belastningsregisterkontroll inför antagning begränsas till vissa särskilt allvarliga brott. I likhet med den bedömning som gjordes i SOU 2021:83 anser vi även att det finns skäl att låta kontrollerna till de olika utbildningarna omfatta samma brott. Utredningen menade att detta leder till en klar förenkling av systemet eftersom det inte skulle finnas något behov av kontroll av två typer av belastningsregisterutdrag för de som vid samma omgång söker till både en lärarutbildning och en hälso- och sjukvårdsutbildning. Det skulle även förhindra en situation som skulle kunna uppfattas som stötande, nämligen att en sådan sökande nekas antagning till en av utbildningarna på grund av förekomst i registret, men inte till den andra (s. 161 f.).

Sammantagen bedömning

Brott som med stor sannolikhet leder till nekad anställning i skolan eller nekad lärarlegitimation och legitimation för vissa hälso- och sjukvårdsyrken är, enligt vår bedömning, brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag, brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) samt grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vi föreslår därför att dessa brott, utöver de brott som föreslås i SOU 2021:83, ska omfattas av den

registerkontroll som ska ske inför antagning till vissa lärarutbildningar och vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Utredningen i SOU 2021:83 har föreslagit att det ska införas en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar. I 4 § förordningen föreslås det ske en uppräkning av vilka brott som omfattas av sådan kontroll. Vi föreslår att bestämmelsen kompletteras med de brott som vi ovan har föreslagit bör omfattas av registerkontrollen inför antagning.

Konsekvenser av en snäv brottskatalog

Som framgår ovan är ett skäl till att införa en belastningsregisterkontroll inför antagning till högskoleutbildning att skapa en större enhetlighet och förutsebarhet när det gäller de regler som gäller inför antagning till lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar och de som gäller vid beslut om anställning och utfärdande av legitimationer. Vårt förslag bidrar i viss utsträckning till detta genom att registerkontrollen kommer att omfatta fler brott som även är av betydelse vid prövningen om en lärarlegitimation eller en legitimation för yrken inom hälso- och sjukvården ska meddelas. Samtidigt innebär vårt förslag att de uppgifter om brott som ingår i en registerkontroll inför antagning kommer att vara betydligt mer begränsade än vad som gäller vid meddelande av legitimationer och då särskilt för yrken inom hälso- och sjukvården. Det innebär att det även med vårt förslag kan uppkomma situationer där en sökande antas till en utbildning trots att han eller hon förekommer i belastningsregistret för brott som senare kan utgöra hinder mot anställning eller för legitimation för det yrke som utbildningen är avsedd att leda till. Enligt vår mening är det dock inte möjligt att undvika att sådana situationer uppkommer eftersom en förekomst i belastningsregistret är tänkt att utgöra ett absolut hinder mot antagning. En sådan kontroll måste därför begränsas till de allvarligaste brotten eftersom det till skillnad från vad som gäller vid utfärdande av legitimation eller anställning inte finns utrymme för några individuella bedömningar.

12.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Intresset av att skapa en enhetlig och förutsebar reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för bedömningen

Vårt förslag om att fler brott ska omfattas av registerkontrollen inför antagning innebär att endast ett begränsat antal särskilt allvarliga brott ska omfattas sådan kontroll. Av registerutdraget kommer det endast framgå om någon förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret för de aktuella brotten. Det kommer alltså inte framgå vilket brott som personen är dömd för. Vi anser att de integritetsrisker som följer av förslaget är begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att nå

syftet. Förslaget bedöms därmed utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

12.7 Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Den utökade registerkontrollen är i övrigt förenlig med dataskyddsregleringen.

Skälen för bedömningen

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget innebär ska vara tillåten måste den vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 4.7).

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Den behandling som Polismyndigheten är tänkt att utföra får anses nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av författning. Behandlingen är därför tillåten enligt artikel 6.1 c och 6.3. För UHR, som anlitas av lärosätena för att biträda vid antagningen, är behandlingen nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. När lärosätena behandlar personuppgifter om att sökande förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret kommer det ske med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse enligt 6.1 c. Den rättsliga grunden kommer att vara fastställd i nationell rätt eftersom lärosätena fullgör en skyldighet att genomföra registerkontroll inför antagning till vissa utbildningar.

Därutöver gäller särskilda krav i artikel 10 för att personuppgifter som rör lagöverträdelser ska få behandlas. Behandling av sådana personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Statliga lärosäten har stöd för att behandla sådana uppgifter enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen. I avsnitt 12.8 och 12.10 redogör vi för hur de enskilda utbildningsanordnarna ska inordnas i ett system med registerkontroll inför antagning och hur de genom våra förslag kommer att ha stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelser vid en sådan kontroll.

Som framgår ovan innebär vårt förslag att endast ett begränsat antal brott kommer att omfattas av registerkontrollen inför antagning. Förslaget är därför förenligt med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c. Förslaget är också förenligt med övriga principer i dataskyddsförordningen.

12.8 Enskilda utbildningsanordnare ska omfattas av det föreslagna systemet med registerkontroll inför antagning

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina som anger dels att det är en förutsättning för att bli antagen till vissa utbildningar att sökanden inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott, dels att en sådan kontroll endast får göras beträffande den som ska erbjudas plats på en sådan utbildning.

Regeringen ska enligt den nya bestämmelsen kunna meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och vilka brott som en kontroll ska avse. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska även kunna meddela ytterligare föreskrifter om hur kontrollen ska gå till.

Den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska kompletteras så att enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd omfattas av förordningens bestämmelser.

Regeringen ska i lagen (1998:620) om belastningsregister bemyndigas att meddela föreskrifter om att enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd ska kunna begära ut uppgifter från registret. Sådana föreskrifter ska införas i förordningen om belastningsregister.

Skälen för förslagen

Några utgångspunkter

Vi ska enligt vårt uppdrag komplettera de förslag som lämnats i SOU 2021:83 genom att föreslå hur en belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa högskoleutbildningar hos enskilda utbildningsanordnare ska utformas.

Ett skäl för att införa belastningsregisterkontroller även vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare är enligt vår uppdragsbeskrivning att förhindra att det uppstår parallella antagningsmodeller för utbildningar som leder till samma examina. En sådan ordning skulle kunna leda till att sökanden som på grund av fällande domar i brottmål nekas antagning till utbildning vid ett statligt lärosäte samtidigt kan komma att antas till motsvarande utbildning hos en enskild utbildningsanordnare. Vi tolkar detta som att en belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare ska avse samma utbildningar och samma brott som föreslagits för de statliga lärosätena.

Den fortsatta bedömningen kommer därmed att ta sikte på frågan hur en belastningsregisterkontroll närmare ska genomföras och regleras. Som angetts ovan föreslog SOU 2021:83 att de närmare bestämmelserna om belastningsregisterkontroller inför antagning skulle samlas i en ny förordning. Skälet till detta var att regleringen skulle bli så överskådlig som möjligt (s. 147). Enligt vår mening talar intresset av en överskådlig

reglering för att de enskilda utbildningsanordnarna bör omfattas av den reglering som föreslagits för de statliga lärosätena. Detta förutsätter dock att en belastningsregisterkontroll vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare inte ger upphov till frågor som behöver regleras särskilt. I så fall kan det finnas skäl att överväga en separat reglering för de enskilda utbildningsanordnarna.

En registerkontroll bör genomföras på samma sätt som föreslagits för de statliga lärosätena

Enligt förslagen i SOU 2021:83 ska en belastningsregisterkontroll ske genom att UHR eller de statliga universiteten och högskolorna begär ut utdrag ur belastningsregistret från Polismyndigheten. Tanken är att UHR ska begära ut utdragen ur belastningsregistret och genomföra kontrollen för de ansökningar som hanteras inom ramen för den samordnade antagningen. Som framgår ovan är det därmed aktuellt för lärosätena att själva begära ut registerutdragen i de fall dessa inte deltar i den samordnade antagningen och således inte anlitar UHR.

Vi anser att motsvarande ordning bör gälla även vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Syftet med förslaget att UHR eller lärosätena ska begära ut utdrag ur belastningsregistret är att förhindra att alternativa sätt att genomföra belastningsregisterkontrollen används eftersom detta skulle kunna ha negativa konsekvenser för den sökande eller det skyddsintresse kontrollen är avsedd att tillvarata (SOU 2021:83 s. 163 f.). Dessa skäl gör sig gällande även vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Praktiska skäl skulle visserligen kunna tala för att endast låta UHR genomföra belastningsregisterkontrollen. Det skulle dock innebära att de enskilda utbildningsanordnarna som ger de utbildningar som omfattas av kontrollen skulle vara tvungna att anlita UHR vid antagningen. Något sådant krav gäller inte för de statliga lärosätena och bör därför inte heller ställas på de enskilda utbildningsanordnarna.

Vid sidan av de föreslagna bestämmelserna om att en belastningsregisterkontroll ska ske av den som ska erbjudas plats på en utbildning och att uppgifterna ska begäras ut av UHR eller lärosätena innehåller den föreslagna förordningen i SOU 2021:83 inte några ytterligare bestämmelser om hur kontrollen ska gå till. Utredningen bedömde att det i nuläget inte fanns något behov av detta. I betänkandet framhölls samtidigt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för det fall ett sådant behov skulle visa sig när förberedelserna för att införa en kontroll inletts.

Vi gör samma bedömning i fråga om de enskilda utbildningsanordnarna. Vi har inte identifierat något behov av ytterligare bestämmelser om hur en belastningsregisterkontroll bör genomföras utöver vad som föreslagits för de statliga lärosätena. Inte heller vid våra kontakter med UHR, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och de enskilda utbildningsanordnarna har det framkommit något som talar för detta. SUHF och de enskilda utbildningsanordnarna har i stället framhållit vikten av att det finns en enhetlig reglering för de statliga lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna.

Vi bedömer utifrån detta att en belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare bör genomföras på samma sätt som föreslagits för de statliga lärosätena. Det innebär att kontrollen ska avse den som ska erbjudas plats på en utbildning och ske genom att UHR eller den enskilda utbildningsanordnaren begär ut utdrag från belastningsregistret. Några ytterligare bestämmelser om hur kontrollen ska genomföras bör i nuläget inte införas.

En reglering av kontrollen faller inom regeringens restkompetens

Nästa steg i vår bedömning är hur föreskrifterna avseende register-kontroller inför antagning till utbildning hos enskilda utbildnings-anordnare närmare bör utformas. Inledningsvis har vi här att ta ställning till om sådana föreskrifter faller inom det primära lagområdet, dvs. det område där föreskrifter ska meddelas av riksdagen genom lag (8 kap. 2 § regeringsformen), eller om regeringen får meddela föreskrifterna med stöd av sin restkompetens (8 kap. 7 §). Om frågorna faller inom det primära lagområdet, krävs riksdagens bemyndigande för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om belastningsregisterkontrollen (8 kap. 11 §).

Till det primära lagområdet hör föreskrifter som bl.a. avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2). Bestämmelsen har i tidigare lagstiftningsarbeten inte ansetts tillämplig i fall där någon frivilligt har åtagit sig en förvaltningsuppgift, eftersom föreskriften i sådana fall inte kommer att vara av sådan betungande art som kravet på lagstöd förutsätter (prop. 2009/10:238 s. 58 och 71 f.).

Vi anser att dessa överväganden har betydelse även i fråga om registerkontroller i samband med antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Att utfärda en examen med stöd av reglerna i examenstillståndslagen är ett frivilligt åtagande från de enskilda utbildningsanordnarnas sida. Ett krav på registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar utgör därmed inte någon sådan för den enskilde betungande föreskrift som kräver lagform. Vi kan inte heller i övrigt se att det finns någon bestämmelse som innebär att en sådan föreskrift måste ske med stöd av lag. Det ska samtidigt nämnas att frågan om hur regleringen av enskilda utbildningsanordnare ska ske har bedömts som oklar i tidigare lagstiftningsarbete (se SOU 2021:23 s. 175 f., jfr dock Ds 2013:49 s. 87). Vår bedömning är att det bör falla inom regeringens restkompetens att meddela föreskrifter om registerkontroller inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare. Detta hindrar emellertid inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regerings-formen).

En grundläggande bestämmelse om kontrollen bör införas i examenstillståndslagen

I SOU 2021:83 föreslogs att det för de statliga lärosätena ska införas en ny bestämmelse i 4 kap. högskolelagen som innebär att en förekomst i belastningsregistret avseende vissa brott utgör ett absolut hinder mot antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar. De enskilda utbildningsanordnarna omfattas inte av högskolelagen. Det

bör därför införas en bestämmelse som innebär att en förekomst i belastningsregistret på motsvarande sätt ska utgöra hinder mot antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Som framgår ovan är vår bedömning att regeringen kan meddela föreskrifter om registerkontroller inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare med stöd av sin restkompetens. För överskådlighetens skull och för att motsvara strukturen i den reglering som föreslagits för de statliga lärosätena anser vi dock att en bestämmelse med en sådan innebörd bör tas in i examenstillståndslagen.

Kontrollen bör i övrigt regleras i den förordning som föreslagits i SOU 2021:83

Vi bedömer att en belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare inte kräver några särregleringar. De närmare bestämmelserna om kontrollen bör därför omfattas av den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar. Det bör därför införas en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse i examenstillståndslagen. I enlighet med förslagen i SOU 2021:83 bör det i bestämmelsen tydliggöras dels att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott en kontroll ska avse, dels att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om hur kontrollen ska gå till.

Den föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar bör kompletteras med bestämmelser som klargör att förordningen omfattar även enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. De enskilda utbildningsanordnarna kommer därigenom att omfattas av förordningens bestämmelser om vilka utbildningar som ska omfattas av en kontroll och vilka brott kontrollen ska avse.

När det gäller frågan om vilka utbildningar en kontroll ska omfatta anges i SOU 2021:83 att en belastningsregisterkontroll ska avse vissa utbildningar som ges med stöd av förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Samtidigt ska, enligt förslaget, undantag göras för utbildningar som ges med stöd av förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen.

Dessa förordningar gäller endast statliga universitet och högskolor och är således inte tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare. Det hindrar dock inte att en enskild utbildningsanordnare inom ramen för sitt examenstillstånd kan ge utbildningar som motsvarar de som avses i förordningarna. För att förhindra att det uppstår parallella antagningssystem bör de enskilda utbildningsanordnarna i sådana fall omfattas av samma krav på registerkontroll som gäller för de statliga lärosätena. Detta bör tydliggöras i den nya förordningen.

Universitets- och högskolerådet och de enskilda utbildningsanordnarna bör ges rätt att begära ut uppgifter från belastningsregistret

I SOU 2021:83 föreslogs en ny bestämmelse, 16 g §, i förordningen (1999:1134) om belastningsregister som innebär att vissa uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut till UHR samt till universitet och högskolor i fråga om en sökande som myndigheten ska kontrollera. Bestämmelsen är nödvändig för att bryta den absoluta sekretess som gäller för uppgifter i belastningsregistret (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Våra förslag innebär att den föreslagna bestämmelsen 16 g § måste kompletteras så att UHR får rätt att inhämta uppgifter även i samband med antagning till enskilda utbildningsanordnare.

Eftersom vi föreslår att även enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd ska kunna genomföra en belastningsregisterkontroll inför antagning bör det införas en bestämmelse i förordningen om belastningsregister som ger enskilda utbildningsanordnare rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret. Regeringen har möjlighet att meddela sådana föreskrifter för de statliga universiteten och högskolorna med stöd av bestämmelser i lagen om belastningsregister (6 § första stycket 4). Bestämmelserna omfattar dock inte något bemyndigande för regeringen att meddela motsvarande föreskrifter för de enskilda utbildningsanordnarna. Vi föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i lagen om belastningsregister som innebär att regeringen, i fråga om antagning till vissa utbildningar, får meddela föreskrifter om att uppgifter ur belastningsregistret får lämnas ut om det begärs av enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd.

12.9 Det bör inte införas några bestämmelser om rättelse och ändring för enskilda utbildningsanordnare

Bedömning: Det finns inte skäl att införa några bestämmelser om rättelse eller ändring av en enskild utbildningsanordnares beslut om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

Skälen för bedömningen

I SOU 2021:83 gjordes bedömningen att det inte finns skäl att införa en möjlighet att begära omprövning av statliga universitets och högskolors beslut att inte anta en sökande till en högskoleutbildning på grund av att denne förekommer i belastningsregistret. Utredningen hänvisade till att ett beslut om att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret inte inbegriper någon prövning i sak utöver frågan om den sökande förekommer eller inte förekommer för viss brottslighet i belastningsregistret. Enligt utredningen gav de befintliga reglerna om rättelse och ändring av beslut i förvaltningslagen därmed tillräckliga möjligheter att korrigera felaktiga beslut (s. 165 f.).

Vi har med utgångspunkt i utredningens förslag om belastningsregisterkontroll i samband med antagning föreslagit hur ett sådant system

bör utformas för att omfatta även enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Som vi anger ovan i avsnitt 12.2 omfattas enskilda utbildningsanordnare inte av förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring. Vi ska enligt vårt uppdrag analysera förutsättningarna för sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos en enskild utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat samt vid behov lämna förslag i denna del.

Vid denna bedömning kan inledningsvis konstateras att de flesta offentligrättsliga regler som gäller för statliga universitet och högskolor inte är tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Flertalet av de rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i det offentligrättsliga systemet gäller således inte för de enskilda utbildningsanordnarna. Det gäller t.ex. bestämmelserna om ändring och överklagande av statliga universitets och högskolors beslut i förvaltningslagen och högskoleförordningen. Skälet för denna ordning är att det inte ansetts lämpligt att reglera förhållandet mellan en student och en enskild utbildningsanordnare i offentligrättslig ordning utan sådana frågor bör i stället regleras civilrättsligt (se prop. 2001/02:27 s. 75).

Att införa bestämmelser om ändring eller rättelse av beslut om nekad antagning på grund av att den sökande förekommer i belastningsregistret skulle därmed avvika från hur verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare i övrigt är reglerad. Vi kan inte heller se något behov av att särskilt reglera frågan om ändring och rättelse av sådana beslut. När det gäller frågan om ändring av beslut bör det noteras att våra förslag om belastningsregisterkontroll innebär att en förekomst i belastningsregistret kommer att utgöra ett absolut hinder mot antagning. Som framhölls i SOU 2021:83 innebär ett beslut om nekad antagning på denna grund att lärosätet inte kommer att göra någon prövning i sak utöver att konstatera om den sökande förekommer i belastningsregistret eller inte (s. 166). Utrymmet för att ändra ett sådant beslut kommer därmed att vara ytterst begränsat.

Vid våra kontakter med enskilda utbildningssamordnare har vi även fått redogörelser för deras interna regelverk om ändring och rättelse. Dessa regler kan tillämpas i de situationer då beslut av någon anledning fattats på felaktigt underlag. Om något handläggningsfel har förekommit ligger det i båda parters intresse att felet rättas. Vi anser därför att man kan utgå från att intresset av materiellt riktiga antagningsbeslut tillgodoses i den ordning som gäller hos respektive utbildningsanordnare.

Vi bedömer därför att det inte finns skäl att författningsreglera en sökandes möjlighet att begära rättelse eller ändring av en enskild utbildningsanordnares beslut om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

12.10 Det finns inte behov av någon ytterligare reglering för behandling av personuppgifter om lagöverträdelser

Bedömning: Enskilda utbildningsanordnare kommer med våra förslag att ha stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelser. Någon

ytterligare reglering för deras behandling av sådana personuppgifter behövs inte.

Skälen för bedömningen

Enskilda utbildningsanordnare kommer vid en registerkontroll inför antagning att behandla uppgifter om lagöverträdelser enligt EU:s dataskyddsförordning (artikel 10). En förutsättning för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna omfattas av ett system med belastningsregisterkontroll inför antagning är därför att de har stöd att behandla sådana personuppgifter.

Personuppgifter som rör lagöverträdelser får behandlas under vissa villkor

EU:s dataskyddsförordningen innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter om lagöverträdelser (artikel 10). Behandling av sådana personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då en behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. I dataskyddslagen finns en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (3 kap. 9 §). I 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning föreskrivs att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.

Utöver dessa bestämmelser finns det även bestämmelser för enskilda utbildningsanordnare om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål i examenstillståndslagen (14 §), men de bestämmelserna är inte tillämpliga i nu aktuellt fall.

Det kommer att finnas stöd i nationell rätt för att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser

Vi har i avsnitt 12.8 föreslagit att det i den nya bestämmelsen i 16 § examenstillståndslagen ska anges att en förutsättning för att bli antagen är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Kravet på att en enskild utbildningsanordnare inte får anta en sökande som förekommer i belastningsregistret får anses utgöra en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga förpliktelsen kommer att vara fastställd i nationell rätt och syftet med behandlingen kommer också att framgå av den rättsliga grunden på det sätt som krävs enligt artikel 6.3. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig vid en belastningsregisterkontroll kommer således att kunna ske av de enskilda utbildningsanordnarna med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse.

Detta innebär att de enskilda utbildningsanordnarna med stöd av 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning kommer att kunna utföra nödvändig behandling av sådana personuppgifter som avses i artikel 10. Det behövs därför inte någon ytterligare bestämmelse om detta.

Även om personuppgiftsbehandlingen genom våra förslag har stöd i nationell rätt skulle det ändå kunna övervägas att införa en bestämmelse examenstillståndslagen som tydliggör att personuppgifter som avses i artikel 10 får behandlas om det är nödvändigt för att genomföra den belastningsregisterkontroll som ska ske av sökande inför antagning till vissa utbildningar. Regeringen har emellertid vid genomförandet av EU:s dataskyddsreform på utbildningsområdet uttalat att sektorsförfattningarna bara ska kompletteras med sådana bestämmelser om personuppgiftsbehandling som är nödvändiga utöver dataskyddsförordningen och dataskyddslagen och att dubbelregleringar bör undvikas (prop. 2017/18:218 s. 126). Vi anser därför att det inte bör införas någon ytterligare bestämmelse i examenstillståndslagen, eftersom detta skulle innebära en dubbelreglering av vad som följer av dataskyddslagen och dataskyddsförordningen.

Det krävs inga ytterligare skyddsåtgärder i examenstillståndslagen

Om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser utförs av andra än myndigheter krävs att det fastställs lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter i nationell rätt (artikel 10 i dataskyddsförordning).

Av vår föreslagna bestämmelse i 16 § examenstillståndslagen kommer det att framgå att enskilda utbildningsanordnare endast får behandla personuppgifter om lagöverträdelser vid en belastningsregisterkontroll inför antagning. Uppgifterna kommer således endast att få behandlas för ett specifikt och tydligt fastställt ändamål. Vidare kommer behandlingen endast att få ske om den är nödvändig för att fullgöra den rättsliga förpliktelsen (5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning). Enligt vår mening utgör detta sådana skyddsåtgärder som avses i artikel 10.

Frågan är då om dessa skyddsåtgärder är tillräckliga eller om ytterligare skyddsåtgärder bör införas.

En ytterligare skyddsåtgärd skulle t.ex. kunna vara att i examenstillståndslagen införa ett sökförbud för uppgifter om lagöverträdelser. Vid genomförandet av EU:s dataskyddsreform på utbildningsområdet bedömde regeringen att det inte behövde införas något sökförbud i fråga om personuppgifter om lagöverträdelser. Ett skäl var att behandlingen av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål bedömdes vara ytterst begränsad inom högre utbildning. Ett annat skäl var att regeringen strävade efter att skapa en reglering om behandling av personuppgifter på utbildningsområdet som motsvarar den som föreslås i dataskyddslagen, där ett sådant sökförbud inte finns (prop. 2017/18:218 s. 184).

Det ska framhållas att vårt förslag kommer att innebära en ökad behandling av personuppgifter om lagöverträdelser hos enskilda utbildningsanordnare. Eftersom det av registerutdraget inte kommer

framgå vilka brott en sökande har gjort sig skyldig till utan endast om sökande förekommer eller inte förekommer i registret för relevant brottslighet får integritetsriskerna för den enskilde anses vara begränsade.

Med hänsyn till de begränsade integritetsrisker behandlingen innebär och till intresset av en enhetlig reglering på utbildningsområdet, finner vi inte anledning att föreslå att något sökförbud införs för de enskilda utbildningsanordnarna. Vi bedömer att det inte heller i övrigt krävs några ytterligare skyddsåtgärder i examenstillståndslagen för att tillvarata de registrerades fri- och rättigheter. Däremot föreslår vi att skyddsåtgärder införs i bestämmelsen om direktåtkomst (se nedan avsnitt 12.11).

12.11 Enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i antagningsregistret

Förslag: Enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst hos Universitet- och högskolerådet till vissa personuppgifter som behövs för antagning av studenter.

Direktåtkomsten ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

Skälen för förslaget

Inledning

Av vår uppdragsbeskrivning framgår att det är viktigt att enskilda utbildningsanordnare på ett enkelt sätt får tillgång till uppgifter i antagningsregistret för att kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Vi ska därför lämna förslag på hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst ska ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll.

Vad är direktåtkomst?

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som sammanfattningsvis innebär att den utlämnande myndigheten ger mottagaren möjlighet att hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system. Det skiljer sig alltså från sådant elektroniskt utlämnande som föregås av en manuell eller automatiserad kontroll eller annan prövning av om utlämnandet ska ske. Ett vanligt sätt att beskriva direktåtkomst har tidigare varit att ett sådant utlämnande innebär att mottagaren på egen hand kan söka i den utlämnande myndighetens informationssamling, men utan att kunna påverka innehållet.

I begreppet direktåtkomst ligger också att den utlämnande myndigheten saknar kontroll över vilka faktiska uppgifter som den externa parten vid ett visst tillfälle tar del av (se tex. prop. 2004/05:164). Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar därmed inte något beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall som den mottagande myndigheten tar del av uppgifterna. I stället måste den utlämnande

myndigheten göra en förhandsprövning av förutsättningarna för utlämnande i samband med att åtkomsten rent tekniskt upprättas. En sådan prövning innefattar alla uppgifter som mottagaren har möjlighet att ta del av genom direktåtkomsten. Beroende på vad direktåtkomsten avser kan prövningen behöva omfatta en stor informationsmängd.

Förutsättningar för direktåtkomst

Direktåtkomst anses särskilt känslig ur integritetssynpunkt eftersom uppgifter som görs tillgängliga för direktåtkomst anses förvarade enligt 2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen hos den mottagande myndigheten (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2015 ref. 61). Det finns också en risk för att den mottagande myndigheten tar del av överskottsinformation eftersom den utlämnande myndigheten saknar möjlighet att påverka hur den mottagande myndigheten använder direktåtkomsten. Ett utlämnande genom direktåtkomst kräver därför regler som säkerställer skyddet för personuppgifterna (se prop. 2015/16:65 s. 92).

En bestämmelse som tillåter en myndighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte sekretessbrytande om den inte är tvingande för den utlämnande myndigheten. Om sekretess gäller hos den utlämnande myndigheten för de uppgifter som ska lämnas ut krävs därför att det också finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig och som inte kräver bedömningar som behöver göras i varje enskilt fall. Möjligheten att över huvud taget utnyttja direktåtkomst för informationsöverföring kan alltså vara begränsad redan på grund av utformningen av de sekretessbrytande bestämmelserna.

Enskilda utbildningsanordna bör få medges direktåtkomst

Antagningsprocessen till högskoleutbildningar består av en skyndsam hantering av stor mängd ansökningar. Det är därför viktigt att enskilda utbildningsanordnare på ett snabbt och enkelt sätt kan få tillgång till de uppgifter de behöver för att anta studenter till utbildningar. Vi lämnar därför, i enlighet med vår uppdragsbeskrivning, förslag om att enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst ska få tillgång till uppgifter i antagningsregistret. Det får anses nödvändigt med sådan åtkomst för att de enskilda utbildningsanordnarna ska kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Som vi nämner ovan kan direktåtkomst dock endast komma i fråga om integritetsskyddande åtgärder införs i författning, vilket vi föreslår nedan. En bestämmelse om direktåtkomst för enskilda utbildningsanordnare bör placeras i anslutning till övriga bestämmelser om direktåtkomst i redovisningsförordningen.

Vilka uppgifter bör direktåtkomsten omfatta?

För att förslaget om direktåtkomst ska vara förenligt med den grundläggande principen om uppgiftsminimering i artikel 5. 1 c i dataskyddsförordningen bör de enskilda utbildningsanordnarna endast få tillgång till sådana uppgifter som de har behov av för att genomföra antagningen. För att inte fler personuppgifter ska behandlas än vad som är nödvändigt bör det i författning tydligt framgå vilka uppgifter som enskilda utbildningsanordnare får hämta genom sådan åtkomst.

Frågan är då vilka uppgifter i antagningsregistret som enskilda utbildningsanordnare behöver få direktåtkomst till. Vilka uppgifter som får finnas i antagningsregistret framgår av 4 kap. 2 § redovisningsförordningen. Där anges att uppgifterna i antagningsregistret får hämtas in från högskolornas studieregister och får omfatta uppgifter som anges 2 kap. 3 § redovisningsförordningen, behörighetsgrundande meriter, urvalsgrundande meriter och uppgifter, och de uppgifter i övrigt som en student åberopar i samband med antagning till en utbildning, med undantag för sådana uppgifter som en student lämnar in som underlag för beslut om anmälningsavgift eller studieavgift. UHR kommer alltså i antagningsregistret, med stöd av redovisningsförordningen, dokumentera en nekad antagning på grund av att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende viss brottslighet.

Det har framkommit att enskilda utbildningsanordnare har behov av samtliga uppgifter om en student som får finnas i antagningsregistret för att kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Vi föreslår därför att det i bestämmelsen om direktåtkomst föreskrivs att en enskild utbildningsanordnare får ha sådan åtkomst till de personuppgifter som behandlas i antagningsregistret enligt 4 kap. 2 § redovisningsförordningen.

Frågan är därefter om direktåtkomsten endast bör avse uppgifter om sökande eller antagna till det egna lärosätet eller om sådan åtkomst även bör omfatta uppgifter hos andra lärosäten som den sökande har sökt till. Som tidigare nämnts har det gjorts olika bedömningar av vilka uppgifter en direktåtkomst till antagningsregistret bör omfatta (se avsnitt 12.4.2). I rapporten En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – en delredovisning har UKÄ föreslagit att högskolor och enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter ska ges direktåtkomst till uppgifter som rör sökande och antagna till det egna lärosätet. UHR har i samma rapport föreslagit att direktåtkomsten även ska omfatta uppgifter som är nödvändiga för den samordnade antagningen. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa förslag är att lärosätena, genom UHR:s förslag, även kommer att få tillgång till uppgifter hos andra lärosäten. Det är också vad de enskilda utbildningsanordnarnas direktåtkomst omfattar i dag.

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att enskilda utbildningsanordnare ska få tillgång till sådana uppgifter som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll. De enskilda utbildningsanordnarna och UHR har uppgett att det är nödvändigt att lärosätena får tillgång till uppgifter hos andra lärosäten som sökanden har sökt till för att kunna genomföra en ändamålsenlig antagning. Vi finner inte anledning att ifrågasätta detta. Det är därför inte lämpligt att i redovisningsförordningen föreskriva att direktåtkomsten endast får avse uppgifter om sökande till det egna lärosätet. En bättre lösning är i stället att låta UHR, i egenskap av personuppgiftsansvarig för antagningsregistret, närmare avgöra vilka typer av uppgifter som enskilda utbildningsanordnare behöver få tillgång till genom direktåtkomst för att kunna genomföra antagningen.

Det är ändamålet med behandlingen som ska styra vilka uppgifter som enskilda utbildningsanordnare bör få tillgång till genom direktåtkomst. Ändamålet med åtkomsten är antagning av studenter, vilket är förenligt med antagningsregistrets ändamål (se 12.3.2). Det bör i författning

förtydligas att direktåtkomsten endast får medges för detta ändamål. Det bör därför uttryckligen i bestämmelsen om direktåtkomst framgå att sådan åtkomst endast får medges om det behövs för antagning av studenter.

Vårt förslag innebär alltså att ramarna för direktåtkomsten kommer att framgå av författning medan UHR utifrån en behovsprövning, närmare kommer att avgöra vilka typer av uppgifter som direktåtkomsten ska omfatta. Utlämnanden genom direktåtkomst regleras på ett liknande sätt i andra författningar (se t.ex. prop. 2020/21:124 s. 61 f.). Innan direktåtkomst medges måste UHR försäkra sig om att utlämnandet är förenligt med dataskyddsregleringen. Det innefattar bl.a. att säkerställa att inte fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (artikel 5. 1 c) och att införa lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder.

Det bör införas en bestämmelse som begränsar åtkomsten till uppgifterna

En viktig åtgärd för att skydda enskildas integritet vid behandling av personuppgifter är att begränsa åtkomsten till de personuppgifter som behandlas. Det följer redan av EU:s dataskyddsförordning att personuppgiftsansvariga är skyldiga att på olika sätt begränsa åtkomsten till personuppgifter (artiklarna 5.1 f., 24.1 och 32). Vi bedömer dock att det av integritetsskyddsskäl bör införas en bestämmelse i redovisningsförordningen som innebär att den direktåtkomst som får medges enskilda utbildningsanordnare ska vara förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna (jfr bedömningen i prop. 2020/21:124 s. 66). De enskilda utbildningsanordnarna är alltså skyldiga att se till att endast den eller de personer som behöver en uppgift för att fullgöra sina arbetsuppgifter tar del av denna. En sådan bestämmelse får anses uppfylla kravet på att uppgifterna inte sprids hos den mottagande aktören på ett oacceptabelt sätt. Vi vill framhålla att en sådan bestämmelse om tillgång till personuppgifter i redovisningsförordningen inte innebär att de enskilda utbildningsanordnarna kan bortse från övriga krav på lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som föreskrivs i dataskyddsförordningen.

Förslaget utgör en proportionerlig inskränkning av integritetsskyddet

Som framgår ovan är direktåtkomst särskilt integritetskänsligt. Om förslaget om belastningsregisterkontroll inför antagning genomförs, kommer direktåtkomsten bl.a. omfatta integritetskänsliga personuppgifter som rör lagöverträdelser. Det bör dock beaktas att det i så fall endast kommer att framgå om en person förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa allvarliga brott. Som framgår ovan syftar förslaget om direktåtkomst till att enskilda utbildningsanordnare ska kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Vi har föreslagit att det i författning ska föreskrivas vilka uppgifter direktåtkomsten får avse. Vidare begränsas direktåtkomsten enligt förslaget till uppgifter som behövs för antagning av studenter. Vi har också föreslagit en bestämmelse som anger att direktåtkomsten endast ska vara förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna. I avsnitt 12.15 nedan föreslår vi också att en bestämmelse om tystnadsplikt

ska införas för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL. Dessa integritetsskyddande åtgärder medför enligt vår mening att den föreslagna rätten till direktåtkomst inte innebär ett oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd.

12.12 En sekretessbrytande bestämmelse ska införas

Förslag: Enskilda utbildningsanordnare ska ha rätt att vid direktåtkomst hos Universitet- och högskolerådet ta del av de personuppgifter som omfattas av åtkomsten.

Skälen för förslaget

Det kan finnas sekretessreglerade uppgifter i antagningsförfarandet

De uppgifter som förekommer i ett antagningsärende är normalt sett offentliga. I vissa fall kan det emellertid i antagningsförfarandet förekomma uppgifter som är sekretessreglerade. Enligt antagningsordningarna för Göteborgs universitet och Stiftelsen Högskolan i Jönköping finns det möjlighet att under vissa förutsättningar göra avsteg från urvalsgrunderna med hänsyn till medicinska skäl och funktionsnedsättning. UHR har uppgett att sådana uppgifter ska lämnas direkt till den högskola man vill söka till och inte till UHR:s antagningsregister. Det kan ändå hända att sökande bilägger ett dokument om hälsotillstånd till ansökan så att det registreras i antagningsregistret. Sådana uppgifter omfattas av det minimiskydd som gäller för mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv (21 kap. 1 § OSL). Sekretesskyddet enligt denna bestämmelse gäller för uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Sekretesskyddet avgränsas med ett kvalificerat rakt skaderekvisit som innebär att sekretess gäller endast om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet i 21 kap. 1 § OSL är alltså utformat med en särskilt stark offentlighetspresumtion.

Vissa uppgifter i antagningsregistret kan också avse uppgifter om en sökande som omfattas av sekretess för s.k. skyddade personuppgifter i 23 kap. 5 § andra stycket OSL. UHR har uppgett att skyddade personuppgifter endast hanteras i en antagningsregistret med särskilt strikta behörighetsbegräsningar. Myndigheten har samtidigt uppgett att det inte kan garanteras att sådana uppgifter inte registreras i antagningsregistret genom åtgärder vidtagna av den sökande själv. Denna sekretess avgränsas också med ett kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär en särskilt stark presumtion för offentlighet.

Bestämmelserna om sekretess enligt miniminiskyddet i 21 kap. 1 § OSL och sekretess för skyddade personuppgifter enligt 23 kap. 5 § andra stycket OSL gäller för uppgifter hos UHR och de statliga lärosätena. Handlingsoffentligheten och OSL är därutöver tillämplig hos de enskilda

utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL, dvs. i all verksamhet hos Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och dess dotterbolag samt i verksamhet som avser statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander hos Handelshögskolan i Stockholm (2 kap. 4 § OSL och bilagan till OSL).

En sekretessbrytande bestämmelse ska införas

Eftersom bestämmelser om direktåtkomst inte har någon sekretessbrytande verkan krävs att det finns bestämmelser som bryter sekretessen för att ett utlämnande till enskilda utbildningsanordnare ska kunna ske genom direktåtkomst (se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83 och 2007/08:160 s. 73).

Frågan är om det redan finns bestämmelser om sekretessgenombrott som kan bli tillämpliga inom ramen för uppgiftsutlämnandet mellan UHR och de enskilda utbildningsanordnarna.

Handlingsoffentligheten och OSL är, som nämnts ovan, tillämpliga hos de enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL. Det finns vissa sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen har gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen (se t.ex. prop. 2015/16:65 s. 94). Vår bedömning är därför att det är tveksamt om denna sekretessbrytande bestämmelse regelmässigt kan tillämpas för utlämnanden till enskilda utbildningsanordnare som omfattas av bilagan till OSL genom direktåtkomst.

Av 10 kap. 28 § OSL följer vidare att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Med stöd av denna bestämmelse kan vi i författning införa en sekretessbrytande regel i form av en uppgiftsskyldighet som då skulle gälla för de enskilda utbildningsanordnare som omfattas av bilagan till OSL.

När det gäller enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL inte kan jämställas med myndigheter, dvs. i dag samtliga enskilda utbildningsanordnare förutom Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping, gäller inte handlingsoffentligheten och OSL. Det är viktigt att ett utlämnande kan ske genom direktåtkomst till samtliga enskilda utbildningsanordnare. En förutsättning för detta är att det införs en sekretessbrytande bestämmelse som gäller samtliga enskilda utbildningsanordnare.

Bestämmelser om direktåtkomst brukar ofta kompletteras med sekretessbrytande bestämmelser som är utformade som regler om uppgiftsskyldighet (prop. 2015/16:65 s. 93). Dessa formuleras ofta som en rätt för mottagande myndighet att ta del av uppgifter, se t.ex. 13 § totalförsvarsdatalagen (2020:151). Vi anser att det i anslutning till den föreslagna bestämmelsen om direktåtkomst i 5 a § redovisningsförordningen bör införas en motsvarande sekretessbrytande bestämmelse. Uppgiftsskyldigheten bör omfatta sådana uppgifter som enskilda utbildningsanordnare får ta del av genom direktåtkomst (avsnitt 12.11).

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör utformas så att den gäller samtliga enskilda utbildningsanordnare.

För de enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av 10 kap. 28 § OSL krävs att en hänvisning till den sekretessbrytande bestämmelsen tas in OSL (Eva Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO version 30, kommentaren till 8 kap. 1 § OSL).

12.13 Det finns inte behov av ytterligare sekretessbestämmelser för uppgifter om hälsotillstånd

Bedömning: Det behöver inte införas några nya bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskilds hälsotillstånd i verksamhet som avser antagning till högskoleutbildning.

Skälen för bedömningen

I vår uppdragsbeskrivning anges att nuvarande sekretessreglering för skyddade personuppgifter enligt 23 kap. 5 § andra stycket OSL hos UHR och lärosäten fungerar tillfredsställande. När det gäller uppgifter om hälsotillstånd behöver det analyseras om sådana uppgifter ska skyddas av sekretess hos UHR, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL i större utsträckning än vad som följer av 21 kap. 1 § OSL.

Svensk offentlighets- och sekretessreglering

Rätten att ta del av allmänna handlingar följer av tryckfrihetsförordningen. Denna rätt får enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilds personliga förhållanden. Av andra stycket följer att en sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses i 2 kap. 2 § andra stycket är OSL. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär alltså dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Sekretessen gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § OSL).

Intresset av sekretess väger inte tyngre än insynsintresset

Utgångspunkten vid utformningen av en ny sekretessbestämmelse är att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Av detta skäl är de flesta sekretessbestämmelser försedda med skaderekvisit (prop. 1979/80:2 Del A s. 78–86). En grundläggande princip vid bedömningen av om en ny sekretessreglering ska införas är att behovet av och styrkan i den inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Behovet

av sekretess måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se prop. 2021/22:216 s. 29).

Det finns ett betydande allmänt intresse av insyn i antagningsverksamheten till högre utbildning. Som vi har nämnt ovan ska som utgångspunkt endast typiskt sett harmlösa uppgifter hanteras i antagningsförfarandet. Det är endast i undantagsfall som uppgifter om hälsotillstånd förekommer där. Redan i dag finns det möjlighet för UHR, statliga lärosäten och de enskilda utbildningsanordnare som omfattas av bilagan till OSL att sekretessbelägga uppgifter om bl.a. hälsotillstånd med stöd av minimiskyddet i 21 kap. 1 § OSL. Även om sekretesskyddet enligt denna bestämmelse är svagt har det inte framkommit några omständigheter som talar för att skyddet behöver stärkas. UHR, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och vissa enskilda utbildningsanordnare har vid våra samtal också förklarat att de inte ser något behov av ytterligare sekretessreglering till skydd för uppgifter om hälsotillstånd. Vi bedömer därför att det finns ett tillräckligt skydd för uppgifterna genom befintlig sekretessreglering. Vi lämnar därmed inget förslag om några ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om hälsotillstånd.

12.14 Det finns inte behov av sekretessbestämmelser för uppgifter om förekomst i belastningsregistret

Bedömning: Det behöver inte införas några bestämmelser om sekretess för uppgifter om att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

Skälen för bedömningen

Uppgift om förekomst i belastningsregistret skyddas inte av sekretess

Det gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret enligt 35 kap. 3 § OSL. Sekretessbestämmelsen är inte tillämplig när en myndighet får eller tar ut en uppgift ur registret för att använda den i den egna verksamheten. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig (prop. 1999/2000:67, s. 25 f. och prop. 2009/10:210, s. 161 f.). Att den absoluta sekretessen upphör att gälla när en myndighet tar ut en uppgift ur belastningsregistret för att använda den i sin verksamhet beror på att en av de principer som ligger till grund för sekretessregleringen är att intresset av sekretess alltid måste vägas mot intresset av insyn samt att sistnämnda intresse kan vara olika stort i olika sammanhang (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.).

Bestämmelsen om absolut sekretess i 35 kap. 3 § OSL blir alltså aldrig tillämplig för uppgifter om förekomst i belastningsregistret hos UHR och lärosätena eftersom de inte har direktåtkomst till belastningsregistret. Uppgifterna skyddas inte heller av sekretess enligt någon annan bestämmelse.

En ny sekretessbestämmelse skulle inte ge något reellt skydd för uppgifterna

Av vår uppdragsbeskrivning framgår att det behöver analyseras om uppgifter om brottslighet som kan komma att registreras i samband med belastningsregisterkontroller inför antagning bör omfattas av sekretess.

Utredningen i SOU 2021:83 konstaterade att det inte bör införas några bestämmelser om sekretess för uppgifter om att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Skälen till utredningens bedömning var i huvudsak att en sådan sekretessbestämmelse inte skulle ge något reellt skydd för uppgifterna. Förekommer sökande inte i belastningsregistret, kommer uppgifterna att kunna lämnas ut, eftersom den sökande i sådana fall inte kommer att lida någon skada eller men av detta. Om någon begär att få ta del av uppgifter om förekomst i belastningsregistret och nekas detta på grund av sekretess, kan den som begär att få ta del av uppgifterna därför dra slutsatsen att den berörda personen förekommer för relevant brottslighet. Utredningen konstaterade vidare att uppgift om förekomst i belastningsregistret i normalfallet bör anges i skälen till beslut om att neka antagning till de aktuella utbildningarna. Sekretessen kan då enkelt kringgås genom att man i stället begär ut beslutet om nekad antagning (SOU 2021:83 s. 170–173).

Vi delar utredningens bedömning i denna del. För att säkerställa god insyn i antagningsförfarandet är det viktigt att antagningsbesluten är offentliga. Av ett beslut kommer det att framgå om en sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. Uppgifterna i antagningsbeslutet kommer att innehålla samma uppgifter som i registretutdraget eller en anteckning om detta i antagningsregistret, dvs. om sökande förekommer eller inte förekommer för relevant brottslighet. Det kommer dessutom att gå en mycket kort tid från det att registerutdraget begärs in till dess att antagningsbeslutet fattas och uppgifterna blir offentliga. Vi kan därför, i likhet med vad SOU 2021:83 konstaterade, inte se att en sekretessbestämmelse i praktiken skulle ge något reellt skydd för uppgifterna. Vi föreslår därför inte någon bestämmelse om sekretess till skydd för uppgifter om förekomst i belastningsregistret. De åtgärder till skydd för uppgifterna som vi föreslagit bedömer vi som tillräckliga.

12.15 Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt i examenstillståndslagen

Förslag: Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt som innebär att den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen inte obehörigen ska få röja vad han eller hon har fått veta om en enskilds personliga förhållanden.

I det allmännas verksamhet och för sådana organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller den lagen.

Bestämmelsen om tystnadsplikt ska placeras i examenstillståndslagen.

Skälen för förslaget

Inledning

Som vi nämner ovan gäller bestämmelserna om sekretess i OSL för UHR, de statliga lärosätena och de enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL. Däremot är bestämmelserna inte tillämpliga på de enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL, dvs. samtliga enskilda utbildningsanordnare förutom Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping.

Eftersom vi föreslår att samtliga enskilda utbildningsanordnare får medges direktåtkomst till antagningsregistret och att sekretessbrytande bestämmelser införs, måste vi ta ställning till om uppgifterna kommer att ha ett tillfredsställande sekretesskydd hos de enskilda utbildningsanordnarna som inte omfattas av bilagan till OSL eller om sekretessen hos dessa behöver stärkas (prop. 2016/17:58 s. 145).

Tystnadsplikt i privat verksamhet

Bestämmelser om tystnadsplikt för funktionärer inom den privata sektorn finns i allmänhet i de författningar som reglerar den verksamhet där tystnadsplikten gäller. En föreskrift om tystnadsplikt är i regel förenad med straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, förutsatt att det inte i författningen eller på annat håll finns en särskild straffbestämmelse som reglerar brott mot tystnadsplikten.

I flera författningar regleras tystnadsplikt specifikt för privata utförare av offentligt finansierade tjänster. Här kan bl.a. nämnas tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, fritidshem eller förskoleklass enligt 29 kap. 14 § skollagen, tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och tystnadsplikt inom den privata hälso- och sjukvården enligt 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen. Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller att den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet inte obehörigen får röja eller utnyttja säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (5 kap. 2 §).

Syftet med tystnadspliktsbestämmelserna är bl.a. att uppgifter som behandlas inte ska få ett sämre skydd när de hanteras i enskild verksamhet än när motsvarande hantering sker hos en myndighet. Det finns ingen anledning att göra skillnad på tystnadspliktsförhållandena för privatanställda och offentliganställda (prop. 2017/18:89 s. 120). Vid tolkningen av bestämmelserna om tystnadsplikt kan ledning sökas i motsvarande bestämmelser i OSL. Utgångspunkten är att det ska vara en nära överensstämmelse när det gäller innebörden av de olika bestämmelserna om tystnadsplikt för offentlig respektive enskild verksamhet.

Uppgifterna som lämnas ut bör skyddas av tystnadsplikt

Som vi nämner ovan kan det finnas sekretessreglerade uppgifter i antagningsregistret. De sekretessreglerade uppgifter som kan finnas i antagningsregistret är uppgifter om hälsotillstånd som skyddas av minimiskyddet enligt 21 kap. 1 § OSL samt uppgifter om skyddade personuppgifter som skyddas av 23 kap. 5 § andra stycket OSL. För

enskilda är det av stor betydelse att skyddade personuppgifter och uppgifter om hälsotillstånd skyddas även hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL.

Av 19 § lagen om belastningsregister framgår att den som med stöd av belastningsregisterlagen har fått del av uppgifter om någon annans personliga förhållanden inte obehörigen får röja dessa uppgifter. Vi uppfattar det som att denna bestämmelse gäller i de fall enskilda utbildningsanordnare själva inhämtar registerutdrag om en sökande från Polismyndigheten (se prop. 2018/19:65 s. 102 och Ds 2017:58 s. 180). I de allra flesta fall kommer dock enskilda utbildningsanordnare att anlita UHR att utföra belastningsregisterkontrollen inom ramen för den samordnade antagningen. Någon bestämmelse om tystnadsplikt finns då inte för uppgifterna hos de enskilda utbildningsanordnarna.

En bestämmelse om tystnadsplikt innebär en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. En sådan begränsning måste, enligt 2 kap. 20 och 21 §§, göras genom lag och får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. enskildas anseende och privatlivets helgd. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas (2 kap. 23 § första stycket). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § andra stycket). Yttrandefriheten skyddas även av artikel 10 i Europakonventionen. Även enligt Europakonventionen får yttrandefriheten inskränkas under vissa förutsättningar. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

En bestämmelse om tystnadsplikt för anställda eller andra som deltar i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL bedöms nödvändig för att skydda uppgifter om enskildas hälsotillstånd och skyddade personuppgifter. Ett sådant skydd måste ses som ett godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle. Tystnadsplikten bör enbart gälla obehörigt röjande, och innebörden av obehörighetsrekvisitet bör tolkas med ledning av de skaderekvisit som finns i motsvarande bestämmelse i OSL (prop. 2020/21:43 s. 143). En sådan tystnadsplikt bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Sammantaget bedöms den vara förenlig med det skydd för yttrandefriheten som följer av regeringsformen och Europakonventionen. Det bör därför införas en bestämmelse om att den som, t.ex. på grund av anställning, deltar eller har deltagit i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL inte obehörigen får röja uppgifter som han eller hon har tagit del av. En sådan bestämmelse bör lämpligen tas in i examenstillståndslagen.

Tystnadsplikten ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den tystnadsplikt som vi föreslår ska alltså gälla för personer i enskild verksamhet. Syftet med tystnadsplikten är att skapa ett uppgiftsskydd som motsvarar det som kommer att gälla enligt sekretessbestämmelserna i 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket OSL. Nämnda bestämmelser i OSL har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se 21 kap. 8 och 23 kap. 8 §). På motsvarande sätt anser vi att den föreslagna tystnadsplikten ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Detta bör åstadkommas genom en bestämmelse i 44 kap. OSL.

12.16 Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Bedömning: Intresset av att skapa en enhetlig och förutsebar reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för bedömningen

Förslaget om att enskilda utbildningsanordnare också ska omfattas av det föreslagna systemet för belastningsregisterkontroll innebär att fler personuppgifter kommer att behandlas av enskilda utbildningsanordnare. Det kommer att röra sig om mindre integritetskänsliga uppgifter såsom namn, adress och andra kontaktuppgifter. Andra uppgifter kan vara mer integritetskänsliga, t.ex. uppgifter om hälsa och fällande domar i brottmål.

I SOU 2021:83 konstaterades att det som främst motiverar en belastningsregisterkontroll redan vid antagning till vissa utbildningar är intresset av en rimlig, enhetlig och förutsebar reglering (s. 120 f.). Mot detta syfte ska vägas att en sådan kontroll utgör ett intrång i enskildas integritet. En sådan kontroll kan endast införas om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

Eftersom det av registerutdraget endast kommer att framgå om en sökande förekommer eller inte förekommer i registret för relevant brottlighet och inte för vilka brott får inskränkningen i den enskildes integritet anses vara begränsad. Vidare innebär vårt förslag att integritetsskyddsåtgärder ska införas i den föreslagna bestämmelsen om direktåtkomst (se ovan avsnitt 12.11). Vi föreslår också att en bestämmelse om tystnadsplikt ska införas för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL.

Sammantaget innebär detta att de integritetsrisker som följer av förslagen är begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen. Förslaget bedöms därmed utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

12.17 Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Förslagen om att enskilda utbildningsanordnare ska omfattas av systemet med belastningsregisterkontroll inför antagning är i övrigt förenliga med dataskyddsregleringen.

Skälen för bedömningen

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslagen i detta kapitel innebär ska vara tillåten måste den också vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utöva verksamhet som grundas examenstillståndslagen kan ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är fastställd i nationell rätt på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 (prop. 2017/18:21 s. 77 f.). Den behandling av personuppgifter som sker vid en registerkontroll inför antagning är även nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6. 1 c. Den rättsliga grunden är fastställd i nationell rätt på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 eftersom det, enligt våra förslag, i författning kommer att slås fast en skyldighet för enskilda utbildningsanordnare att genomföra en registerkontroll inför antagning.

Vi gör ovan bedömningen att våra förslag innebär att de enskilda utbildningsanordnarna kommer att ha stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 eftersom vi inför en rättslig förpliktelse för dem att genomföra en registerkontroll vid antagning (se avsnitt 12.10).

Våra förslag innebär att enskilda utbildningsanordnare i vissa fall kan komma att ta del av personuppgifter om hälsotillstånd i form av de hälsointyg som kan biläggas av sökande i antagningsregistret. Det är inte fråga om någon omfattande hantering av sådana uppgifter men det kan förekomma. Uppgifterna utgör känsliga personuppgifter enligt artikel 9 vilka kräver en särskild rättslig grund. Känsliga personuppgifter får med stöd av artikel 9. 2 g behandlas av en enskild utbildningsanordnare om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (13 § examenstillståndslagen). Enskilda utbildningsanordnare kan således med stöd av denna bestämmelse behandla känsliga personuppgifter som är nödvändiga inom antagningsförfarandet (se prop. 2017/18:218 s. 160 f.).

Enskilda utbildningsanordnare kommer även att behandla de sökandes personnummer vid antagningen. Personnummer får behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (3 kap. 10 § dataskyddslagen). Syftet med behandlingen, dvs. intresset att skapa en enhetlig och förutsebar reglering, motiverar en

behandling av personnummer. De enskilda utbildningsanordnarna har därmed stöd för att behandla sådana uppgifter.

Våra förslag innebär att det i författning ska föreskrivas vilka personuppgifter som de enskilda utbildningsanordnarna får tillgång till genom direktåtkomst. Uppgifterna föreslås vidare vara begränsade till uppgifter som behövs för antagningen av studenter. Förslagen är således förenliga med principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering i artikel 5.1 b och c. Vi har också föreslagit att direktåtkomsten ska vara förbehållen de personalkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna. Förslagen är således förenliga med de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen.

13 En ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskolan

13.1 Inledning

Vi ska enligt vårt uppdrag lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande från studier i högskolan och yrkeshögskolan.

Avskiljande från utbildning har, liksom frågan om belastningsregisterkontroll vid antagning, behandlats i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83). I betänkandet föreslogs två nya grunder för avskiljande av studenter eller studerande. Enligt förslaget ska ett avskiljande kunna ske dels om studenten eller den studerande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott, dels om studenten eller den studerande på grund av särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

I vårt uppdrag ingår endast att lämna förslag i frågan om avskiljande på grund av särskilt klandervärt uppträdande och inte på grund av förekomst i belastningsregistret. Uppdraget har bl.a. sin grund i de remissvar som lämnats på förslaget i SOU 2021:83 om avskiljande av studenter eller studerande som visat sig uppenbart olämpliga för fortsatta studier. I remissvaren pekades bl.a. på olika tillämpningssvårigheter med den föreslagna avskiljandegrunden. För att undvika sådana svårigheter ges i vår uppdragsbeskrivning exempel på olika typfall för vilka det bör övervägas om ett avskiljande ska vara möjligt.

Detta kapitel inleds med en redogörelse av de nuvarande avskiljandegrunderna i högskolan och yrkeshögskolan (avsnitt 13.2) samt för regelverket kring disciplinära åtgärder i högskolan (avsnitt 13.3). Därefter följer en sammanfattning av förslagen i SOU 2021:83 om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter och av de remissvar som lämnats på förslaget (avsnitt 13.4). Vi presenterar sedan några utgångspunkter för våra förslag om en ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskolan (avsnitt 13.5). Därefter lämnar vi våra överväganden och

förslag om en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan (avsnitt 13.6–13.17).

13.2 Avskiljande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning

Bestämmelser om avskiljande från högskoleutbildning

I högskolelagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om att en student tills vidare får avskiljas från en högskoleutbildning i vissa fall (4 kap 6 §). Bestämmelserna om avskiljande gäller endast studenter vid statliga universitet och högskolor. Med student avses den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning (1 kap. 4 § högskoleförordningen [1993:100]).

Närmare föreskrifter om avskiljande finns i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning (avskiljande-förordningen). Frågor om avskiljande prövas av en särskild nämnd, Högskolans avskiljandenämnd (4 kap. 7 § högskolelagen och 6 § avskiljandeförordningen).

Bestämmelser om avskiljande från yrkeshögskoleutbildning

Yrkeshögskolan regleras främst i lagen (2009:128) och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Utmärkande för en yrkeshögskoleutbildning är bl.a. att den ska präglas av en stark arbetslivsanknytning och utvecklas och bedrivas i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare (6 § lagen om yrkeshögskolan). En utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga universitet och högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda fysiska eller juridiska personer (4 §).

En studerande inom yrkeshögskolan tills vidare får avskiljas från en yrkeshögskoleutbildning under samma förutsättningar som gäller för studenter på högskoleutbildningar (19 §). Bestämmelserna om avskiljande gäller endast studerande på yrkeshögskoleutbildningar med offentliga huvudmän, dvs. stat, kommun eller region. Med studerande avses den som är antagen till och som bedriver studier vid en utbildning inom yrkeshögskolan (2 §).

I 7 kap. förordningen om yrkeshögskolan finns närmare bestämmelser om avskiljande av studerande på utbildningar inom yrkeshögskolan. Av bestämmelserna framgår bl.a. att Högskolans avskiljandenämnd prövar frågor om avskiljande inom yrkeshögskolan (7 kap. 1 §). Även i övrigt motsvarar bestämmelserna i förordningen i huvudsak de som gäller för avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

Grunder för avskiljande

En student får tills vidare avskiljas från högskoleutbildning i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något förhållande som avses i 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen och 2 § avskiljande-förordningen). Motsvarande gäller för avskiljande från yrkeshögskole-utbildning (19 § lagen om yrkeshögskolan).

Med skada på annan person avses inte bara fysisk utan även psykisk skada. I praxis har t.ex. känslomässigt obehag till följd av ovälkomna närmanden ansetts som skada i högskolelagens mening (se Kammarrätten i Stockholms dom den 8 maj i mål nr 237–19). Skada på egendom kan avse skada på värdefull apparatur men även skada på djur (prop. 1986/87:100 bil. 10 sid. 206). Kravet på att risken för skada ska vara påtaglig indikerar en relativt hög risknivå. I förarbetena framhålls att bedömningen ska präglas av försiktighet. Prövningen får inte bli schablonmässig utan en ingående riskbedömning måste göras för varje enskild studerande (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 207).

För att ett avskiljande ska kunna ske enligt denna grund är det inte tillräckligt att det finns en påtaglig risk för skada på person eller värdefull egendom. Det krävs även att denna risk kan knytas till någon av de bakomliggande orsaker som anges i bestämmelsen, dvs. att studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Begreppet psykisk störning är ett grundläggande sjukdomsbegrepp som även förekommer i andra författningar, t.ex. i lagen om psykiatrisk tvångsvård där begreppet kvalificerats genom tillägget ”allvarlig” (se prop. 1991/92:59 s. 33 och 36). Nämnden kan som underlag för bedömningen även begära att studenten låter undersöka sig av den läkare som anvisas honom eller henne (11 § avskiljandeförordningen). Läkarundersökningar kan också ske för att bedöma frågor om missbruk. Ett avskiljande på grund av missbruk är begränsat till missbruk av alkohol och narkotika. Andra former av missbruk omfattas alltså inte av bestämmelserna om avskiljande.

När det gäller allvarlig brottslighet anger förarbetena som riktpunkt att det ska vara fråga om våldsbrott eller grova narkotikabrott för vilka utdömts eller för vilka normalt skulle ha följt ett fängelsestraff om minst ett år. Även allvarliga fall av grov förberedelse och allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken bör komma i fråga som grund för ett avskiljande. Vidare bör försök till sådana brott i detta sammanhang kunna bedömas som lika allvarliga som fullbordade brott. Även omfattande brottslighet av nämnda slag, där ingen enskild gärning ger minst ett års fängelse, ska kunna bli föremål för avskiljande om gärningarna sammantaget medför ett fängelsestraff om minst ett år (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 206).

Handläggningen hos Högskolans avskiljandenämnd

Ett ärende om avskiljande från högskoleutbildning tas upp av Högskolans avskiljandenämnd endast efter en skriftlig anmälan från rektor för ett universitet eller en högskola eller den som rektor har utsett (7 § första stycket avskiljandeförordningen). I ärenden om avskiljande från yrkes-

högskoleutbildning ska den skriftliga anmälan göras av ledningsgruppen för utbildningen (7 kap. 1 § tredje stycket förordningen om yrkeshögskolan). Studenten ska få del av anmälan och få tillfälle att yttra sig över denna (8 § avskiljandeförordningen).

Nämnden ska se till att ett ärende om avskiljande blir tillräckligt utrett. Om studenten önskar lämna uppgifter muntligen inför nämnden, bör studenten ges tillfälle till det (9 §). Som framgår ovan kan nämnden inom ramen för sitt utredningsansvar begära att studenten genomgår en läkarundersökning. När det gäller avskiljande från högskoleutbildning har nämnden även möjlighet att inhämta uppgifter från belastningsregistret (11 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Nämnden kan i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning vidare få tillgång till uppgifter från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten (6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen [2010:659] och 12 kap. 10 § tredje stycket 3 socialtjänstlagen [2001:453]). Det kan gälla uppgifter ur patientjournaler eller uppgifter om vård och behandling för alkohol- eller narkotikamissbruk (se prop. 1987/88:41 s. 32).

Eftersom ärenden om avskiljande ibland är av brådskande slag får nämnden, om det finns särskilda skäl, interimistiskt besluta att en student ska avskiljas från utbildningen till dess att ärendet slutligt avgörs (12 och 13 §§ avskiljandeförordningen).

Närmare bestämmelser om nämndens verksamhet finns i förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd. I instruktionen anges att nämnden består av en ordförande som ska vara jurist och ha erfarenhet som domare samt fyra andra ledamöter. Av dessa ska en vara psykiatrisk sakkunnig, två ha särskild kunskap om förhållandena inom universitet och högskolor, varav en ska representera studenterna, och en ledamot företräda allmänna intressen (4 §).

Beslut om avskiljande

Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen. Om Högskolans avskiljandenämnd inte beslutar något annat ska ett sådant beslut också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag. Högskolans avskiljandenämnd kan även besluta att studenten tills vidare inte får fortsätta eller antas till någon annan utbildning (3 § avskiljandeförordningen och 7 kap. 2 § förordningen om yrkeshögskolan).

Ett slutligt beslut om avskiljande ska omprövas tidigast två år efter det att beslutet meddelades, om den som beslutet avser begär det skriftligen (4 § avskiljandeförordningen och 7 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan). När ett beslut om avskiljande upphävs får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare (4 och 5 §§ avskiljandeförordningen och 3 och 4 §§ förordningen om yrkeshögskolan).

Slutliga och interimistiska beslut om avskiljande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut får inte överklagas. Vid ett överklagande är det anmälande lärosätet eller utbildningsanordnaren motpart i domstol (20 och 21 §§ avskiljandeförordningen, 20 § lagen om yrkeshögskolan och 7 kap. 1 § tredje stycket förordningen om yrkeshögskolan).

13.3 Disciplinära åtgärder

Vid sidan av bestämmelserna om avskiljande får regeringen även meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter (4 kap. 5 § högskolelagen). Avstängning är en disciplinär åtgärd som för de statliga lärosätenas del närmare regleras i 10 kap. högskoleförordningen. Det finns inte några motsvarande bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan. Myndigheten för yrkeshögskolan rekommenderar dock att utbildningsanordnarna har egna regler och rutiner för hantering av disciplinära åtgärder.

Grunderna för och beslut om disciplinära åtgärder i högskola

I 10 kap. 1 § högskoleförordningen anges att en högskola får besluta om disciplinära åtgärder mot studenter som

1. med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas,
2. stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,
3. stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller
4. utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

De disciplinära åtgärderna är varning och avstängning. Ett beslut om avstängning innebär att studenten tills vidare inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan (3 §).

Ärenden om disciplinära åtgärder ska som huvudregel handläggas av högskolans disciplinnämnd som bl.a. består av rektor och en lagfaren ledamot (3 och 4 §§). Rektor och den lagfarna ledamoten får även besluta om att interimistiskt avstänga en student från verksamheten vid högskolan (14 §).

En disciplinnämnds beslut om varning och avstängning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 3 § högskoleförordningen).

Disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteenden

Bestämmelserna i 10 kap. första stycket 2–3 högskoleförordningen innebär att disciplinära åtgärder får vidtas mot en student som på olika sätt stör eller hindrar verksamheten vid lärosätet. Det kan här vara fråga om brottsliga handlingar som t.ex. olaga intrång eller skadegörelse. Även handlingar som inte är brottsliga kan medföra disciplinära åtgärder. Till exempel kan handlingar som medför att lärosätets ordningsregler åsidosätts ofta medföra att verksamheten vid lärosätet störs eller hindras på ett sätt som medför att disciplinära åtgärder får vidtas (se Nils Jareborg, Disciplinansvar för studenter som fuskar eller stör, Högskoleverket 2002, s. 15–16). Såvitt framgår av praxis har flera fall av störande beteende på senare år avsett studenter som i e-postmeddelanden eller på annat sätt

framfört hotfulla eller kränkande uttalanden mot lärare eller andra studenter. Även försök att påverka lärosätets personal i deras tjänsteutövning har bedömts som ett störande eller hindrande moment i lärosätets verksamhet (se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2023 i mål nr 10471–23).

Enligt 10 kap. första stycket 4 får disciplinära åtgärder även vidtas mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen. Det är här fråga om sexuella trakasserier eller andra trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Några skillnader mellan avskiljanden och disciplinära åtgärder

Bestämmelserna om avskiljande och disciplinära åtgärder har olika syften. Ett avskiljande syftar till att förhindra att en student skadar en annan person eller egendom under utbildningen, medan en disciplinär åtgärd är en form av bestraffning för olika förseelser.

Ett avskiljande är även en mer ingripande åtgärd än en disciplinär åtgärd som en avstängning. Ett beslut om avskiljande gäller tills vidare och får omprövas först efter två år. Ett sådant beslut omfattar inte endast utbildning vid det lärosäte som ansökt om ett avskiljande utan medför som huvudregel även att studenten är förhindrad att antas till eller fortsätta motsvarande utbildning vid andra universitet och högskolor (3 § avskiljandeförordningen). Ett beslut om avstängning enligt bestämmelserna om disciplinära åtgärder är däremot tidsbegränsat och avser endast utbildning vid det lärosäte som fattat beslutet.

En ytterligare skillnad är att beslut om disciplinära åtgärder prövas av lärosätena själva, medan frågor om avskiljande prövas av Högskolans avskiljandenämnd som är en från lärosätena fristående myndighet. Att frågor om avskiljande prövas av en särskild nämnd motiveras bl.a. av behovet av särskild sakkunskap (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 207 f.).

Högskolans avskiljandenämnd fattar beslut i ett fåtal ärenden per år vilka under 2023 uppgick till tre ärenden. Samma år blev 2 306 studenter föremål för disciplinära åtgärder vid landets statliga lärosäten och de större enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Flertalet av dessa ärenden avsåg disciplinära åtgärder på grund av fusk. Endast 121 ärenden avsåg ordningsstörande beteenden eller trakasserier enligt diskrimineringslagen (se Universitetskanslersämbetets rapport 2024:4 Disciplinärenden 2023 vid universitet och högskolor).

13.4 Tidigare överväganden och förslag

Förslagen om en ny grund för avskiljande i SOU 2021:83

I SOU 2021:83 föreslogs att det skulle införas en ny grund för avskiljande av studenter och studerande i högskolan och yrkeshögskolan. Förslaget innebar att det skulle vara möjligt att tills vidare avskilja studenter och studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i

anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier.

En utgångspunkt för utredningens förslag var att det fanns ett behov av att utöka möjligheterna till avskiljande. I betänkandet (s. 204) angavs bl.a. följande:

> Lärosätena menar att det finns ett behov av att i vissa fall kunna avskilja studenter även när förutsättningar enligt dagens reglering inte föreligger. Vad det handlar om är studenter som på olika sätt utsätter medstudenter och andra som de kommer i kontakt med genom utbildningen för oacceptabla beteenden eller som på annat vis allvarligt stör eller förhindrar verksamheten vid lärosätet. När det gäller handlingar som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med kan det röra sig om allt ifrån handlingar som kan utgöra brott, såsom hot och våld som inte är tillräckligt allvarligt för att nuvarande avskiljandegrund ska bli tillämplig, till trakasserier i form av t.ex. upprepade e-postmeddelanden med kränkande eller annars opassande innehåll. När det gäller agerande som allvarligt stör eller förhindrar verksamheten så behöver det inte nödvändigtvis vara fråga om handlingar som riktar sig mot någon särskild person, utan det kan också vara fråga om exempelvis sådan upprepad misskötsel i högskolans bibliotek eller laboratorium, eller ständigt störande av undervisningen, som förstör andra studenters möjligheter att tillgodogöra sig sin utbildning

Utredningen menade att det borde införas en ny avskiljandegrund avseende studenter och studerande som uppträtt särskilt klandervärt. Med särskilt klandervärt uppträdande avsågs framför allt handlingar som riktar sig mot personer som studenten eller den studerande kommer i kontakt med genom utbildningen och annat allvarligt ordningsstörande beteende. Detta kunde inbegripa handlingar som utgör brott men också de allvarligaste fallen av sådana handlingar som normalt kan leda till disciplinära åtgärder. Gemensamt var att det är fråga om ageranden som klart bryter mot allmänt rådande normer.

För att ett avskiljande skulle kunna ske enligt den nya grunden krävdes också att det särskilt klandervärda uppträdandet skett under eller i anslutning till utbildningen och att studenten genom uppträdandet visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Kraven är kopplade till vad utredningen angav som syftet med den nya avskiljandegrunden, nämligen att möjliggöra avskiljande i sådana fall där studentens fortsatta deltagande på utbildningen skulle riskera att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning. Förslaget innebar i det hänseendet att det skulle göras en viss framåtsyftande bedömning av studentens eller den studerandes agerande. För att en student skulle anses uppenbart olämplig att fortsätta sina studier krävdes enligt utredningen att det inte framstod som osannolikt att studenten skulle komma fortsätta att uppträda på ett olämpligt sätt.

Förslaget om ändring i bestämmelserna om disciplinära åtgärder

I SOU 2021:83 föreslogs även en ändring av bestämmelsen i 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen om disciplinära åtgärder mot studenter som utsätter andra vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen. Utredningen föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som utsätter en annan student eller en

arbetstagare vid högskolan för trakasserier oavsett om dessa har samband med någon diskrimineringsgrund eller inte. Som skäl för förslaget angavs att det i allmänhet bör vara möjligt att vidta disciplinära åtgärder även i fråga om trakasserier som inte har samband med någon diskrimineringsgrund.

Remissvar på det tidigare förslaget om en ny avskiljandegrund

Remissutfallet har varit blandat när det gäller utredningens förslag om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter. Majoriteten av de lärosäten som yttrat sig har ställt sig positiva till utredningens förslag. Några lärosäten framhåller samtidigt vikten av att det tydliggörs vilka beteenden som ska omfattas av den föreslagna avskiljandegrunden. Dessa och andra gränsdragningsproblem tas även upp av andra remissinstanser. Justitieombudsmannen pekar bl.a. på den föreslagna avskiljandegrunden ställer lägre krav på den framåtsyftande bedömningen jämfört med nuvarande bestämmelser och att det därför finns skäl att se över hur de olika avskiljandegrunderna förhåller sig till varandra. Även Högskolans avskiljandenämnd, som avstyrker utredningens förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter, pekar på att den föreslagna avskiljandegrunden ställer lägre krav på ett avskiljande än vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser. Enligt nämnden är skillnaderna så stora att nuvarande bestämmelser urholkas. Universitetskanslersämbetet anser att det i stället för en ny grund för avskiljande bör övervägas att ändra reglerna om disciplinära åtgärder och då främst genom att det ges möjlighet att stänga av studenterna under en längre tid än sex månader.

13.5 Några utgångspunkter för våra förslag om en ny avskiljandegrund

Vi ska enligt vårt uppdrag lämna förslag på utökade möjligheter att avskilja studenter och studerande i högskolan och yrkeshögskolan. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i det förslag om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter som lämnades i SOU 2021:83. Som vi uppfattat vårt uppdrag ska vi vid denna bedömning beakta de synpunkter som framförts i remissvaren på utredningens förslag. Vi ska också beakta de möjligheter till utformning av en ny avskiljandegrund som nämns i vår uppdragsbeskrivning. Vi ska särskilt överväga om en ny avskiljandegrund ska utgå från en framåtsyftande riskbedömning av studentens agerande eller inte.

En ny avskiljandegrund ska avse ordningsstörande beteenden

Förslaget om en ny avskiljandegrund i SOU 2021:83 tog sikte på olika former av ordningsstörande beteenden som där benämndes som särskilt klandervärt uppträdande. Enligt utredningen fanns det ett behov hos lärosätena att i de allvarligaste fallen kunna avskilja studenter som gjort sig skyldiga till sådant beteende (s. 204 f.).

Utredningens avgränsning av de beteenden och handlingar som man menade skulle läggas till grund för ett avskiljande på denna grund har inte ifrågasatts av remissinstanserna, även om det i några remissvar har angetts

att förslaget är behäftat med vissa oklarheter. Vår uppdragsbeskrivning går inte heller närmare in på denna fråga.

Vår utgångspunkt är därför att en ny avskiljandegrund ska avse sådant ordningsstörande beteende som förslaget i SOU 2021:83 utgick från. Det är dels fråga om handlingar och beteenden som riktar sig mot andra personer som studenten kommer i kontakt med under sin utbildning, dels fråga om handlingar och beteenden som mer allmänt stör eller förhindrar verksamheten vid högskolan eller yrkeshögskolan. Detta motsvarar i allt väsentligt sådana handlingar och beteenden som lärosätena har uttryckt behov av att få ökade möjligheter att ingripa mot (avsnitt 13.4).

En ny avskiljandegrund som avser ordningsstörande beteenden behöver anpassas till nuvarande avskiljandegrunder

Enligt förslaget i SOU 2021:83 ska ett avskiljande kunna ske på grund av särskilt klandervärt uppträdande om studenten därigenom visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Förslaget innebär att studentens agerande inte kommer att knytas till någon bakomliggande orsak. Detta skiljer sig från nuvarande avskiljandegrunder där det krävs att studenten lider av en psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Därutöver krävs det att det föreligger en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (se avsnitt 13.2). Enligt förslaget i SOU 2021:83 ska det inte ska göras någon bedömning av om det finns en risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. I remissvaren har framförts att detta kan skapa tillämpningsproblem i förhållande till nuvarande avskiljandegrunder.

I vår uppdragsbeskrivning presenteras förslag på hur sådana problem skulle kunna undvikas. Det anges bl.a. att det finns skäl att överväga om det i vissa fall bör vara möjligt att fatta beslut om avskiljande i fall där det till följd av studentens beteende finns en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Vi bedömer att en sådan bedömning av risk för skada endast kan avse sådant ordningsstörande beteende som riktar sig mot andra personer som t.ex. handlingar som innefattar våld och hot. Däremot är det mer tveksamt om en sådan bedömning kan avse handlingar som mer allmänt stör ordningen vid högskolan, eftersom sådana handlingar normalt inte leder till skador i den mening som avses i de nuvarande bestämmelserna om avskiljande. Vi finner därför inte anledning att närmare överväga detta förslag. Det finns också ett annat och mer grundläggande problem med att lägga ordningsstörande beteenden till grund för en ny bestämmelse om avskiljande.

Problemet består i att olika former av ordningsstörande beteenden även kan ingå i den bedömning av risk för skada som ska göras enligt nuvarande bestämmelser om avskiljande. Att t.ex. en student lider av en psykisk störning behöver inte i sig innebära att det finns en sådan påtaglig risk för skada som avses i nuvarande bestämmelser (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 4 maj 2005 i mål nr 2014–05). Vanligen måste hänsyn även tas till hur studenten har agerat under utbildningen. Här kan

olika former av ordningsstörande beteenden vara av betydelse som t.ex. att studenten har stört undervisningen eller trakasserat andra studenter eller högskolans personal (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 10 december 2021 i mål 32890–21). Att införa ordningsstörande beteenden som en självständig grund för ett avskiljande riskerar därmed att sätta nuvarande bestämmelser om avskiljande ur spel. Detta eftersom det enligt de nuvarande bestämmelserna även krävs att det ordningsstörande beteendet kan kopplas till en bakomliggande orsak som t.ex. psykisk störning eller missbruk. Ett förslag om en ny grund för avskiljande måste därför anpassas till detta förhållande.

13.6 En ny avskiljandegrund för högskolan ska avse studenter som har varit föremål för disciplinära åtgärder

Förslag: Det ska införas en ny avskiljandegrund avseende studenter som har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder.

Skälen för förslaget

De ordningsstörande beteendena bör knytas till tidigare beslut om disciplinära åtgärder

En möjlig utformning av en ny avskiljandegrund skulle kunna vara att knyta det ordningsstörande beteendet till en bakomliggande orsak liknande de som finns i de nuvarande bestämmelserna om avskiljande. Vi har dock svårt att se vari en sådan orsak närmare skulle bestå. En bättre lösning anser vi i stället är att det införs ett krav på att studenten tidigare ska ha varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder för att ett avskiljande ska kunna ske. En sådan lösning nämns som också som ett förslag i vår uppdragsbeskrivning.

Det bör inledningsvis påpekas att ett avskiljande som utgår från tidigare beslut om disciplinära åtgärder inte kan avse beslut om disciplinära åtgärder som grundas på att studenten har gjort sig skyldig till fusk enligt 10 kap. 1 § första stycket 1 högskoleförordningen. Fusk och andra former av vilseledande beteenden ingår inte i sådant klandervärt uppträdande som avses i SOU 2021:83. Ett avskiljande måste i stället utgå från disciplinära åtgärder som vidtas med stöd av någon av grunderna i 10 kap. 1 § första stycket 2–4. Det är alltså fråga om disciplinära åtgärder som vidtas mot studenter som stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan, stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

Det ska noteras att handlingar som stör eller hindrar verksamheten enligt reglerna om disciplinära åtgärder inte endast avser handlingar som mer allmänt stör arbetsron vid högskolan. Även handlingar som är riktade mot andra personer som våld, hot och trakasserier omfattas av bestämmelserna

(se Kammarrätten i Stockholms dom den 22 april 2009 i mål nr 2544–08 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 juli 2016 i mål nr 5795–15). T.ex. kan olika former av nedsättande uttalanden mot skolans personal, om de är av större omfattning, läggas till grund för disciplinära åtgärder (se Kammarrättens i Göteborg dom den 9 mars 2017 i mål nr 2654–16 och Kammarrättens i Sundsvall dom den 9 november 2011 i mål nr 1381–20). Detta motsvarar i allt väsentligt sådant ordningsstörande beteende som en ny avskiljandegrund är tänkt att komma till rätta med.

Det kan mot denna bakgrund falla sig naturligt att knyta ett avskiljande på grund av ordningsstörande beteende till tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Vi menar att det därigenom även bör kunna undvikas att den nya avskiljandegrunden kommer att sätta nuvarande bestämmelser om avskiljande ur spel. Syftet med nuvarande bestämmelser är, som framgår ovan, att ge högskolorna möjlighet att ingripa mot studenter i fall där det finns en påtaglig risk för skada på andra personer eller värdefull egendom. Genom att vi ställer upp ett krav på att studenten ska ha varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder kan det antas att den nya avskiljandegrunden kommer att ta sikte på upprepade handlingar och beteenden som inte utgör samma överhängande hot mot ordningen och tryggheten på högskolan som nuvarande avskiljandegrunder. Vi bedömer därför att ett avskiljande enligt vårt förslag kan komma att tillämpas på andra situationer än de nuvarande bestämmelserna om avskiljande. En ytterligare omständighet som talar för detta är att vi nedan föreslår att den nya avskiljandegrunden ska vara tidsbegränsad (se avsnitt 13.9). De hittills gällande avskiljandegrunderna och den nya bör därmed kunna fylla sina respektive funktioner parallellt.

Ytterligare aspekter av en sådan lösning

Ytterligare en fördel med vårt förslag om en ny avskiljandegrund är att Högskolans avskiljandenämnd kommer att få ett bättre underlag för sina beslut jämfört med om ett avskiljande sker utan att det knyts till tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Även om nämnden är av domstolsliknande karaktär och ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett, har nämnden inte samma utredningsmöjligheter som en domstol. Det kan medföra särskilda problem när det gäller avskiljande på grund av ordningsstörande beteenden eftersom sådana beteenden kan bestå av ett flertal olika handlingar som kan ligga långt tillbaka i tiden. Genom att knyta ett avskiljande till tidigare beslut om disciplinära åtgärder kommer studentens beteenden redan att ha varit föremål för högskolornas utredning inom ramen för tidigare disciplinärende. Högskolornas utredningar kommer således i sin tur att utgöra en del av underlaget för nämndens prövning i frågan om avskiljande.

Det finns emellertid även nackdelar med att knyta ett avskiljande på grund av ordningsstörande beteenden till tidigare beslut om disciplinära åtgärder. En nackdel är att ett och samma beteende från studentens sida kommer att kunna prövas i två skilda förfaranden, dvs. både som ett disciplinärende och som ett avskiljandeärende. Det kan innebära vissa utmaningar för högskolan att avgöra i vilket skede man ska avsluta sina försök att komma till rätta med studentens beteende genom disciplinära åtgärder och i stället ansöka om avskiljande hos Högskolans avskiljande-

nämnd. Det kan även invändas att förslaget bortser från att bestämmelserna om disciplinära åtgärder och bestämmelserna om avskiljande har olika syften. En disciplinär åtgärd utgör en form av bestraffning för vissa förseelser från studentens sida medan ett avskiljande syftar till att förhindra att studenten skadar sin omgivning. Att låta ett avskiljande utgå från tidigare beslut om disciplinära åtgärder kan tyckas sammanblanda dessa syften och göra ett avskiljande på denna grund till en särskild form av disciplinär åtgärd.

En lösning på detta skulle vara att hantera frågan om ordningsstörande beteenden uteslutande inom ramen för reglerna om disciplinära åtgärder genom att tiden för avstängning av studenter enligt 10 kap. 2 § högskoleförordningen förlängs. Vi kan se fördelar med en sådan lösning. Eftersom vårt uppdrag avser att lämna förslag på möjlighet till avskiljande av studenter på grund av särskilt klandervärt uppträdande, har vi dock inte anledning att utreda detta alternativ.

Närmare om innebörden av kravet på disciplinära åtgärder

Som vi konstaterar ovan är det endast disciplinära åtgärder som avser olika former av ordningsstörande beteenden som bör kunna läggas till grund för ett avskiljande. För högskolans del är det alltså fråga om disciplinära åtgärder som vidtagits med stöd av 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen.

Det bör inte regleras hur många tidigare beslut om disciplinära åtgärder som krävs för ett avskiljande. Det får i stället avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Utgångspunkten bör vara hur studentens beteende har kommit att påverka andra personer under utbildningen. Vid denna bedömning kan såväl allvaret i en enskild förseelse som den sammanlagda effekten av upprepade förseelser vara av betydelse.

Ett avskiljande bör inte heller begränsas till beslut om disciplinära åtgärder som avser avstängning. Det kan visserligen förutsättas att en student i regel kommer att ha varit avstängd från utbildningen innan ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden kommer i fråga. Ett avskiljande bör dock även kunna grunda sig på ett tidigare beslut om varning, t.ex. i fall av upprepade förseelser där högskolan först har varnat studenten innan en avstängning har tillgripits.

13.7 Studenten ska därefter inte ha ändrat det beteende som föranledde åtgärderna…

Förslag: För att en student ska kunna avskiljas till följd av tidigare beslut om disciplinära åtgärder krävs att han eller hon därefter inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna.

Skälen för förslaget

För att ett avskiljande ska kunna ske på grund av att studenten har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder bör det även krävas att studenten därefter inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna.

En förutsättning för att ett avskiljande ska kunna ske är alltså att lärosätet först har försökt komma till rätta med studentens beteende genom disciplinära åtgärder. Detta kan ses som ett utflöde av den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen och kravet att en åtgärd aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs (5 § tredje stycket förvaltningslagen). Ett avskiljande tar alltså sikte på studenter som inte rättar sig efter de tidigare besluten om disciplinära åtgärder. I detta ligger att det ska vara fråga om likartat beteende som lagts till grund för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder och som studenten därefter har upprepat.

13.8 …och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier

Förslag: För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att studenten genom sitt beteende visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.

Skälen för förslaget

Förslaget om en ny avskiljandegrund i SOU 2021:83 innebar inte endast att studenten skulle ha gjort sig skyldig till vad som där benämndes som särskilt klandervärt uppträdande. Ett ytterligare krav för ett avskiljande var att studenten genom ett sådant uppträdande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Vi menar att det finns skäl att uppställa ett liknande krav i fråga om studenter som har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder och därefter inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna. Kravet innebär att ett avskiljande kommer att begränsas till de allvarligaste fallen av ordningsstörande beteende och indikerar att studentens beteende har passerat gränsen för vad en högskola ska behöva hantera inom ramen för sin verksamhet.

Enligt förslaget i SOU 2021:83 krävdes för ett avskiljande att studenten visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Hänvisningen till studentens fortsatta studier innebar att det skulle göras en viss framåtsyftande bedömning av om studenten skulle fortsätta med sitt agerande (s. 214).

Vårt förslag om avskiljande bör inte innehålla någon hänvisning till studentens fortsatta studier. Kravet bör i stället vara att studenten ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier. Det bör alltså inte göras någon bedömning av studentens framtida agerande. Detta kan ses som en följd av kravet på att studenten inte ska ha ändrat det beteende som föranledde de tidigare disciplinära åtgärderna. Frågan om studentens framtida agerande framstår därigenom som överspelad eftersom studenten redan kommer att ha manifesterat sin ovilja att ändra sitt beteende. Bedömningen av om en student ska anses som uppenbart olämplig kan, enligt vårt förslag, i stället sägas ta sikte på frågan om studenten genom sitt beteende har diskvalificerat sig för fortsatta studier i högskolan.

Den närmare bedömningen av om en student är uppenbart olämplig får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid en sådan bedömning är framför allt två faktorer av betydelse.

För att en student ska anses som uppenbart olämplig bör för det första krävas att studentens agerande har påverkat andra personer på utbildningen. I SOU 2021:83 lyftes särskilt fram att det klandervärda beteendet skulle ha påverkat andra studenter och deras rätt till utbildning av hög kvalitet (s. 209). Vi vill betona att ett avskiljande enligt vårt förslag även kan vara aktuellt när studentens beteende uteslutande gått ut över högskolans personal. I praxis finns det flera exempel på att disciplinära åtgärder har vidtagits mot studenter i sådana fall (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 november 2020 i mål nr 1381–20). Att studentens olämplighet att bedriva studier ska vara uppenbar innebär samtidigt att ett avskiljande bör komma i fråga endast i de allvarligaste fallen av ordningsstörande beteende som påverkar andra personer på ett mer ingripande sätt. Ett typfall är handlingar som innefattar våld och hot men även störande av undervisning kan ha negativa effekter för andra personer, t.ex. i form av stress och obehag. Avgörande för bedömningen bör vara om studentens beteende kan sägas ha påverkat andra personer på ett sådant sätt som äventyrar tryggheten och ordningen på högskolan. Något krav på skada bör däremot inte ställas.

I kravet på uppenbar olämplighet ligger även att studenten genom sitt beteende har visat sig likgiltig för de regler som gäller för verksamheten. Detta kan ses som en följd av att studenten inte ska ha rättat sig efter tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Det handlar om studenter som fått klargjort att de agerat på ett sätt som inte är acceptabelt utifrån de regler som gäller till skydd för andra personer i högskolans verksamhet och som trots det fortsätter med sitt beteende. Även här gäller dock att ett avskiljande endast bör komma i fråga i de allvarligaste fallen. Det bör här finnas utrymme att ta hänsyn till individuella omständigheter som t.ex. bakgrunden till studentens handlande. Det kan även vara av betydelse hur lång tid som förflutit mellan de beslut om disciplinära åtgärder som studenten har varit föremål för. Om det t.ex. förekommer längre perioder av skötsamhet mellan besluten kan det ifrågasättas om studenten verkligen har uppvisat en sådan likgiltighet för högskolans regler som krävs för att ett avskiljande ska kunna ske.

13.9 Ett beslut enligt den nya avskiljandegrunden ska tidsbegränsas

Förslag: Ett beslut om att avskilja en student enligt den nya avskiljandegrunden ska tidsbegränsas och gälla i tre år från det att beslutet meddelades. Studenten ska därefter kunna återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

Skälen för förslaget

Ett beslut om avskiljande från högskoleutbildning gäller i dag tills vidare. Den som har avskilts från utbildningen kan dock begära omprövning av beslutet hos Högskolans avskiljandenämnd sedan två år förflutit från det beslutet meddelades (4 kap. 6 § högskolelagen och 4 § avskiljandeförordningen).

Vid en omprövning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om avskiljande (4 § avskiljandeförordningen). För att ett beslut om avskiljande ska upphävas krävs därmed att de omständigheter som låg till grund för beslutet inte längre föreligger. Så kan vara fallet om det framkommer att den bakomliggande orsaken, t.ex. ett missbruk, som låg till grund för ett avskiljande har upphört eller att det av någon annan anledning inte längre finns någon påtaglig risk för att den avskilde kan komma att skada person eller egendom under utbildningen. Det finns inte några bestämmelser om vem som har bevisbördan för att ett avskiljande ska upphävas. Det framstår dock som rimligt att den avskilde i vart fall initialt har att visa att hans eller hennes förhållanden har ändrats på ett sådant sätt att det inte längre finns grund för ett avskiljande (jfr Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 13 april 2021 i mål nr 8099–21).

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det problematiskt att tillämpa reglerna om omprövning på vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter. Det sammanhänger med att ett beslut om avskiljande enligt vårt förslag enbart kommer att ta fasta på hur den avskilde studenten har uppträtt under utbildningen. Problemet aktualiseras framför allt i fall där studenten genom beslutet om avskiljande helt kommer att fråntas möjligheten att bedriva högskolestudier. Det är i sådana fall oklart vad för slags omständigheter som den avskilde studenten skulle kunna åberopa till stöd för att eller hon har ändrat sitt beteende på ett sådant sätt att det inte längre finns grund för ett avskiljande. Risken är därmed att ett avskiljandebeslut kan komma att fortsätta att gälla utan att den avskilde studenten har någon reell möjlighet att få beslutet upphävt genom omprövning.

Vi anser därför att ett beslut om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter bör tidsbegränsas. En sådan begränsning bör inte vara kortare än två år, vilket är den tid som måste ha gått för att en student eller en studerande ska kunna begära omprövning av ett beslut om avskiljande enligt dagens regler. Vi bedömer att en lämplig tid för ett avskiljande är tre år. Detta motsvarar sex perioder av avstängning enligt bestämmelserna om disciplinära åtgärder i de fall den längsta tiden på sex månader används (10 kap. 2 § andra stycket högskoleförordningen).

När ett beslut om avskiljande upphör att gälla bör studenten eller den studerande utan ansökan kunna återuppta sin utbildning och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare i likhet med vad som gäller när ett beslut om avskiljande upphävs (5 § avskiljandeförordningen).

13.10 Hur regleringen ska utformas

Förslag: Det ska i högskolelagen införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en student under en tid av tre

år ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten har varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att studenten inte ändrat det beteende som föranledde de disciplinära åtgärderna och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.

Högskolelagen ska även ändras så att bestämmelserna om omprövning inte avser den nya avskiljandegrunden.

Förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska gälla även för den nya avskiljandegrunden. Det ska införas en ny bestämmelse i förordningen som anger att ett avskiljande enligt den nya grunden endast får ske i fall då studenten har varit föremål för disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteenden enligt bestämmelserna i högskoleförordningen. Det ska även införas bestämmelser som anger vad ett tidsbegränsat avskiljande innebär för studenten och vad som gäller när ett sådant beslut upphör att gälla.

Skälen för förslagen

Dagens bestämmelser i högskolelagen utgår från att regeringens behörighet att meddela föreskrifter om avskiljande i högskolan kräver riksdagens bemyndigande (4 kap. 6 § högskolelagen). Vi finner inte anledning att frångå den bedömningen (jfr SOU 2021:83 s. 193 för en annan bedömning).

Vi föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i högskolelagen som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avskiljande av studenter som tidigare har varit föremål för disciplinära åtgärder. Som framgår ovan ska ett sådant beslut om avskiljande avse studenter som varit föremål för disciplinära åtgärder enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen. Av författningstekniska skäl bör en hänvisning till högskoleförordningens bestämmelser dock inte tas in i högskolelagen. Den föreslagna bestämmelsen i högskolelagen bör därför ange förutsättningarna för ett avskiljande enligt den nya grunden utan att hänvisa till högskoleförordningens bestämmelser.

I den nya bestämmelsen i högskolelagen ska det även anges att ett beslut om avskiljande på grund av tidigare beslut om disciplinära åtgärder ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Det innebär att högskolelagens bestämmelser om omprövning av ett beslut om avskiljande inte är tillämpligt på den nya grunden. Detta bör förtydligas genom att det i högskolelagen anges att möjligheten att begära omprövning endast är tillämplig på beslut som gäller tills vidare enligt dagens bestämmelser om avskiljande.

I avskiljandeförordningen bör det införas en ny bestämmelse som förtydligar att ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden endast får ske om studenten varit föremål för disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteende enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen.

Därutöver bör det införas bestämmelser som anger vad ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden innebär. Det finns redan i dag sådana bestämmelser i avskiljandeförordningen (3 och 5 §§). Eftersom bestämmelserna avser beslut om avskiljande som gäller tills vidare, är det

nödvändigt att införa särskilda bestämmelser för tidsbegränsade avskiljanden.

Verkan av ett tidsbegränsat beslut om avskiljande bör dock vara detsamma som för beslut som gäller tills vidare enligt dagens bestämmelser. Det innebär att studenten inte får fortsätta den pågående utbildningen under den tid som det tidsbegränsade beslutet varar. Beslutet ska också innebära att studenten under denna tid inte heller får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenämnden beslutar annat. Ett beslut om avskiljande innebär också att studenten under denna tid inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet. När ett tidsbegränsat beslut om avskiljande upphör att gälla ska studenten få återuppta sin utbildning utan ansökan och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare. Detta motsvarar vad som gäller när ett beslut om avskiljande som gäller tills vidare upphävs.

Övriga bestämmelser i avskiljandeförordningen avser handläggningen av ärenden om avskiljande hos Högskolans avskiljandenämnd och möjligheten att överklaga beslut om avskiljande till allmän förvaltningsdomstol. Dessa bestämmelser bör i samma grad gälla även för ärenden och beslut enligt den föreslagna avskiljandegrunden. Det saknas därför anledning att göra några ändringar i avskiljandeförordningen i dessa delar.

13.11 Det behövs inte några ändringar i bestämmelserna om disciplinära åtgärder

Bedömning: Den nya grunden för avskiljande föranleder inte någon ändring av bestämmelserna om disciplinära åtgärder som gäller för statliga universitet och högskolor.

Skälen för bedömningen

En utgångspunkt för våra förslag är att den nya avskiljandegrunden ska avse sådant särskilt klandervärt uppträdande som ligger till grund för den avskiljandegrund som föreslås i SOU 2021:83. Vår bedömning är att sådant uppträdande i allt väsentligt motsvarar sådana ordningsstörande beteenden och trakasserier som kan ligga till grund för disciplinära åtgärder enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen. Det är alltså inte nödvändigt att ändra dagens regler om disciplinära åtgärder för att dessa ska motsvara det beteende som den nya avskiljandegrunden avser att komma till rätta med.

I SOU 2021:83 föreslogs att bestämmelsen i 10 kap. 1 § första stycket 4 om disciplinära åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i diskrimineringslagen skulle ändras på så sätt att kravet på att trakasserierna skulle ha samband med någon diskrimineringsgrund tas bort. Som skäl för detta angav utredningen att disciplinära åtgärder bör kunna vidtas oavsett om trakasserierna har samband med någon diskrimineringsgrund eller inte (s. 225). I betänkandet hänvisades bl.a. till ett avgörande där domstolen bedömde att trakasserier i form av upprepade e-postmeddelanden med nedvärderande uttalanden inte kunde läggas till

grund för disciplinära åtgärder eftersom de inte var kopplade till någon diskrimineringsgrund (Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juni 2019 i mål 3408–19). Det finns dock exempel på senare avgöranden där liknande uppträdanden har bedömts kunna läggas till grund för disciplinära åtgärder som beror på störande av verksamheten vid högskolan (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 november 2020 i mål nr 1381–20 och Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2023 i mål nr 10471–23). Vår bedömning är därför att nuvarande bestämmelser om disciplinära åtgärder täcker även sådana trakasserier som inte avses i diskrimineringslagen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det inte behövs några ändringar i bestämmelserna om disciplinära åtgärder med anledning av vårt förslag om en ny avskiljandegrund.

13.12 Förslaget står inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

Bedömning: Ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studenter strider inte mot förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff.

Skälen för bedömningen

Som vi nämner ovan tar vårt förslag om en ny avskiljandegrund fasta på olika former av ordningsstörande beteenden. Sådana beteenden kan bl.a. innefatta handlingar som inbegriper våld och hot och som således även kan utgöra brott (se avsnitt 13.5). Detta reser frågan om förslaget skulle kunna strida mot förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Enligt artikeln får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 50 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Närmare om förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

För att en konflikt ska uppstå med förbudet om dubbel lagföring och dubbelbestraffning enligt tilläggsprotokollet måste det vara fråga om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständigheter. Europadomstolen har fastslagit att den nationella klassificeringen av ett förfarande som administrativt, disciplinärt eller straffrättsligt inte ensamt är avgörande för om förbudet mot dubbel lagföring och dubbel bestraffning är tillämpligt. Utöver den rättsliga klassificeringen av överträdelsen i nationell rätt ska överträdelsens art beaktas och därutöver arten och strängheten i den sanktion som den berörde riskerat, där även syftet med sanktionen beaktas (se t.ex. Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i målet Sergey Zolotukhin mot Ryssland, nr 1493/03).

Frågan om förbudet mot dubbel lagföring har i svensk rätt varit föremål för prövning bl.a. vad gäller avstängning från högskoleprovet när den

avstängde även åtalats för osann försäkran (NJA 2022 s. 118). Högsta domstolen bedömde i det fallet att ett beslut om avstängning från högskoleprovet inte är av straffrättslig karaktär och alltså inte strider mot förbudet i artikel 4.1. Domstolen hänvisade bl.a. till att en avstängning inte är en sådan åtgärd som typiskt sett förekommer som påföljd för brott. Enligt domstolen motsvarande den snarast sådana disciplinära sanktioner som i övrigt används som reaktion på regelöverträdelser inom bl.a. universitets- och högskoleområdet. Domstolen pekade även på att det övergripande syftet med bestämmelsen om avstängning fick anses vara att se till att högskoleprovet genomförs på ett fullgott sätt genom att öka deltagarnas respekt för de regler som gäller för provverksamheten. Enligt domstolen talade detta för att den tidsbegränsade avstängningen föll utanför det straffrättsliga området i Europakonventionens mening.

Ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter står inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

Vi bedömer att vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter inte utgör ett sådant straffrättsligt förfarande som förbudet mot dubbel lagföring och dubbel bestraffning tar sikte på. Den nya avskiljandegrunden kan visserligen avse handlingar som utgör brott men även andra handlingar. Det ska enligt vårt förslag inte heller göras någon straffrättslig bedömning av studentens handlande. Avgörande för om ett avskiljande ska ske är i stället om studenten har varit föremål för disciplinära åtgärder till följd av att han eller hon har brutit mot de ordningsregler som gäller vid högskolan.

Det övergripande syfte med dagens bestämmelser om avskiljande är att säkerställa att tryggheten och ordningen på högskolan upprätthålls. Detta syfte gäller även för den av oss föreslagna avskiljandegrunden. Till skillnad från dagens bestämmelser ska det enligt vårt förslag inte göras någon bedömning av om det finns en risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. I stället ska det göras en lämplighetsbedömning av studenter som allvarligt har misskött sig under utbildningen. I likhet med dagens bestämmelser om avskiljande är syftet dock att förhindra att personer som äventyrar ordningen och tryggheten deltar i högskolans verksamhet. Vi bedömer därför att vårt förslag om en ny avskiljandegrund faller utanför det straffrättsliga området. Enligt vår mening kan ett avskiljande, som enligt vårt förslag också kommer att vara tidsbegränsat, inte heller ses som en sådan sträng sanktion som utgör ett straff i Europakonventionens mening.

Vi bedömer mot denna bakgrund att ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter inte står i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff.

13.13 Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten

Bedömning: Förslaget om en ny avskiljandegrund är förenligt med skyddet för studenternas yttrandefrihet.

Skälen för bedömningen

Skyddet för yttrandefriheten och den akademisk friheten

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi vid utformning av ny avskiljandegrund beakta att yttrandefriheten är ett fundament för vårt samhälle som bör värnas.

Bestämmelser om yttrandefrihet finns i 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. Enligt bestämmelsen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, vilket innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysning samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får enligt regeringsformen begränsas om det finns stöd för detta i lag (2 kap. 20 §). Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §).

Yttrandefriheten slås även fast i artikel 10 i Europakonventionen. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Även enligt Europakonventionen gäller att yttrandefriheten får inskränkas under vissa förutsättningar. Sådana begränsningar måste vara föreskrivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter eller för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids.

På högskoleområdet gäller även som allmän princip att den akademiska friheten ska främjas och värnas (1 kap. 6 § högskolelagen). Principen avser den individuella akademiska friheten, dvs. förhållandet mellan individ och lärosäte. För utbildningens del innebär detta bl.a. att undervisning och andra lärandesituationer ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer och perspektiv kan brytas mot varandra och oväntade, även kontroversiella, resultat lyftas fram (prop. 2020/21:60 s. 131).

Att den akademiska friheten ska respekteras fastslås också i artikel 13 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Av kommentaren till stadgan framgår att den akademiska friheten i första hand härleds ur tanke- och yttrandefriheten (EUT C 303, 2007, s. 17). Det finns således ett nära samband mellan den akademiska friheten och yttrandefriheten.

Det finns garantier för att studentens yttrandefrihet kommer att beaktas i ärenden om avskiljande

Studenter vid statliga universitet och högskolor omfattas av såväl regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet som högskolelagens princip om akademisk frihet. Yttrandefriheten är dock inte obegränsad och ger inte en student eller en studerande rätt att störa ordningen vid lärosätet. En högskola har således möjlighet att ingripa mot sådant beteende genom disciplinära åtgärder eller avskiljande. Högskolan måste dock beakta att bestämmelserna inte tillämpas på ett sätt som innebär en otillåten inskränkning av yttrandefriheten, t.ex. genom att ingripa mot yttranden som till formen kan vara olämpliga men som ändå ryms inom ramen för ett fritt meningsutbyte.

Vårt förslag om avskiljande förutsätter att studenten tidigare har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder till följd av att han eller hon har stört eller hindrat verksamheten vid lärosätet. Beslut om disciplinära åtgärder ska som huvudregel prövas av högskolans disciplinnämnd i vilken, utöver rektor, bl.a. ska ingå en lagfaren ledamot som ska vara eller ha varit ordinarie domare (10 kap. 4 § högskoleförordningen). Disciplinnämndens beslut om avstängning och varning får även överklagas till allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 3 §). Motsvarande gäller för ett beslut om avskiljande som Högskolans avskiljandenämnd meddelat. Även i fråga om Högskolans avskiljandenämnd ställs krav på juridisk sakkunskap i det att nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare (4 kap. 7 § högskolelagen).

Dessa rättssäkerhetsgarantier får anses säkerställa att skyddet för studenternas yttrandefrihet kommer att beaktas såväl vid den prövning som skett inom ramen för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder som vid prövningen av om dessa beslut och studentens beteende därefter kan läggas till grund för ett avskiljande. Vi bedömer därför att vårt förslag om en ny avskiljandegrund är förenligt med skyddet för studenternas yttrandefrihet.

13.14 Det ska införas en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan

Förslag: Det ska införas en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan som motsvarar den som vi föreslår ska gälla för högskolan.

Bedömning: Det finns skäl att i det fortsätta beredningsarbetet överväga om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan innan förslaget om en ny avskiljandegrund genomförs.

Skälen för förslagen och bedömningen

I vårt uppdrag ingår att vi ska lämna förslag på ökade möjligheter till avskiljande även av studerande på yrkeshögskolan. Bestämmelserna om avskiljande i yrkeshögskolan gäller endast för yrkeshögskoleutbildningar med stat, kommun eller region som huvudman (19 § lagen om yrkeshögskolan). Våra förslag kommer därför endast att avse avskiljande från yrkeshögskoleutbildning som anordnas av sådana offentliga huvudmän.

Ett avskiljande i yrkeshögskolan bör ske under samma förutsättningar som i högskolan

Dagens bestämmelser om avskiljande från utbildning i yrkeshögskolan motsvarar de som gäller för avskiljande från utbildning i högskolan. I förarbetena till lagen om yrkeshögskolan framhöll regeringen att deltagande i utbildning är en investering i tid och pengar för den enskilde som kräver en stabil utbildningssituation och att det mot denna bakgrund är viktigt att det finns bestämmelser om avskiljande från utbildning inom yrkeshögskolan. Det borde därför vara möjligt att avskilja studerande från utbildningen under samma förutsättningar som gäller för studenter vid statliga universitet och högskolor (prop. 2008/09:68 s. 46).

Vi anser att detta resonemang är tillämpligt även på vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter i yrkeshögskolan. Det finns inte något skäl för att studerande och personal i yrkeshögskolan ska behöva tåla olika former av ordningsstörande beteenden i högre utsträckning än vad som gäller i högskolan. Vår utgångspunkt är därmed att det bör vara möjligt att avskilja uppenbart olämpliga studerande i yrkeshögskolan under samma förutsättningar som vi föreslagit ska gälla för högskolan. Frågan är dock om det finns omständigheter som talar emot en sådan ordning.

Vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter förutsätter att studenten har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder. En svårighet med att överföra en sådan avskiljandegrund till yrkeshögskolan är att det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder i de författningar som reglerar yrkeshögskolan. Skälet för denna ordning är oklar. Frågan om disciplinära åtgärder tas över huvud taget inte upp i förarbetena till lagen om yrkeshögskolan (prop. 2008/09: 68).

Även om det inte finns något författningsstöd för att vidta disciplinära åtgärder, rekommenderar Myndigheten för yrkeshögskolan att utbildningsanordnarna i yrkeshögskolan har egna rutiner och regler om detta. På myndighetens webbplats framhålls att utbildningsanordnarna har rätt att ingripa disciplinärt mot en studerande som t.ex. inte respekterar ordningsregler och att tydliga regler och riktlinjer därför bör finnas för hur sådana situationer ska hanteras på ett rättssäkert sätt. Myndigheten framhåller att de disciplinära åtgärderna kan få som yttersta konsekvens att den studerande avstängs från utbildningen under viss tid eller den aktuella antagningsomgången.

Det finns inte någon statistik över hur många utbildningsanordnare som har egna regler om disciplinära åtgärder och inte heller några redogörelser för hur sådana regler närmare är utformade. Myndigheten för yrkeshögskolan och Yrkeshögskoleförbundet har vid våra kontakter dock uppgett att de flesta utbildningsanordnare har regler och rutiner för disciplinära åtgärder och att dessa består av varning eller avstängning från undervisning. Enligt Yrkeshögskoleförbundet samverkar också utbildningsanordnarna i frågor som rör disciplinära åtgärder i syfte att åstadkomma en enhetlig reglering på området. Intresset av en enhetlig reglering kan också främjas av den tillsyn som Myndigheten för yrkeshögskolan utövar över utbildningsanordnarna och som bl.a. omfattar deras hantering av frågor om disciplinära åtgärder.

Vi bedömer mot denna bakgrund att det bör vara möjligt att lägga tidigare beslut om disciplinära åtgärder till grund för ett beslut om avskiljande i yrkeshögskolan på samma sätt som vi föreslagit för högskolan. Skillnaden är att ett beslut om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan kommer att ha fattats med stöd av utbildningsanordnarens egna regler och inte med stöd av författning. Såvitt vi har förstått har dessa regler dock sådana likheter med de bestämmelser om disciplinära åtgärder som gäller för högskolan att det bör vara möjligt att uppställa samma krav för ett avskiljande inom denna utbildningsform.

I det fortsatta beredningsarbetet bör det övervägas om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan

Vi vill samtidigt framhålla att det finns brister med att grunda ett avskiljande i yrkeshögskolan på tidigare beslutet om disciplinära åtgärder. För det första kommer ett avskiljande att vara beroende av om utbildningsanordnaren har valt att införa regler om att disciplinåtgärder kan vidtas mot studerande som stör ordningen. Som framgår ovan har en stor del av utbildningsanordnarna sådana regler men det kan inte förutsättas att så alltid är fallet. Huruvida det är möjligt att ingripa med ett avskiljande kan alltså komma att variera mellan olika yrkeshögskolor. Det kan därutöver finnas skillnader i hur utbildningsanordnarna har utformat sina regler och rutiner för disciplinära åtgärder, vilket kan skapa problem vid bedömningen av om sådana åtgärder kan läggas till grund för ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns skäl att i det fortsatta beredningsarbetet överväga om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan. I SOU 2021:83 gjordes också bedömningen att det var otillfredsställande att det saknades regler om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan och att det därför borde övervägas om frågan skulle utredas i särskild ordning. Såväl Myndigheten för yrkeshögskolan som Yrkeshögskoleförbundet har vid våra kontakter uppgett att avsaknaden av bestämmelser om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan är problematisk och att frågan bör ses över.

13.15 Hur regleringen ska utformas

Förslag: Det ska i lagen om yrkeshögskolan införas en ny bestämmelse som innebär att en studerande, under en tid av tre år, får avskiljas från en yrkeshögskoleutbildning som anordnas av en offentlig huvudman om han eller hon har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder som grundar sig på ordningsstörande beteende. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att den studerande inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva yrkeshögskolestudier. Regeringen ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.

Bestämmelserna om avskiljande i förordningen om yrkeshögskolan ska gälla även för den nya avskiljandegrunden. Det ska införas nya bestämmelser i förordningen som anger vad ett tidsbegränsat avskiljande innebär för studenten och vad som gäller när ett sådant

beslut upphör att gälla. Förordningen ska även ändras så att bestämmelserna om omprövning inte avser den nya avskiljandegrunden.

Skälen för förslagen

Vi föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i lagen om yrkeshögskolan som anger under vilka förutsättningar det ska vara möjligt att avskilja en studerande. Utgångspunkten är att ett avskiljande i yrkeshögskolan ska kunna ske under samma förutsättningar som vi har föreslagit för högskolan. En skillnad är dock, som vi nämner ovan, att det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan. Ett beslut om disciplinära åtgärder kommer därmed att grundas på utbildningsanordnarens egna regler om detta. En förutsättning för ett avskiljande är att de disciplinära åtgärderna avser ordningsstörande beteenden, vilket särskilt bör anges i den nya bestämmelsen.

Vi föreslår att regeringen i lagen om yrkeshögskolan ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om avskiljande i yrkeshögskolan. Sådana föreskrifter finns förordningen om yrkeshögskolan (7 kap.), vilka ska gälla även för avskiljanden enligt den nya grunden. Förordningens bestämmelser måste dock anpassas så att det framgår att en studerandes möjlighet att begära omprövning av ett beslut om avskiljande inte omfattar tidsbegränsade beslut om avskiljande enligt den nya grunden. Det ska även införas nya bestämmelser som anger vad ett tidsbegränsat avskiljande innebär för studenten och vad som gäller när ett sådant beslut upphör att gälla. I likhet med vad vi föreslagit för högskolan bör detta motsvara vad som gäller för beslut som gäller tills vidare enligt nuvarande bestämmelser.

I övrigt medför vårt förslag om en ny avskiljandegrund inte några ändringar i förordningens bestämmelser. Det innebär att bestämmelserna om handläggningen av ärenden om avskiljande hos Högskolans avskiljandenämnd och om överklagande av beslut till allmän förvaltningsdomstol även gäller för den nya avskiljandegrunden.

13.16 Förslaget om en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan strider inte mot förbudet om dubbel lagföring och dubbla straff

Bedömning: Ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studerande i yrkeshögskolan strider inte mot förbudet mot dubbel lagföring.

Skälen för bedömningen

Vi har i avsnitt 13.12 bedömt att ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter i högskolan inte strider mot förbudet om dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. De övervägandet som vi har gjort där är tillämpliga även på yrkeshögskolan. Det strider således inte mot förbudet mot förbudet mot

dubbel lagföring och dubbla straff att införa en möjlighet att avskilja uppenbart olämpliga studerande i yrkeshögskolan.

13.17 Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten

Bedömning: Förslaget om en ny avskiljandegrund är förenligt med skyddet för de studerandes yttrandefrihet.

Skälen för bedömningen

I avsnitt 13.13 bedömer vi att vårt förslag om en ny avskiljandegrund i högskolan inte står i strid med skyddet för studenternas yttrandefrihet enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. Vi har hänvisat dels till den juridiska sakkunskap som finns i högskolornas disciplinnämnder och i Högskolans avskiljandenämnd, dels till möjligheten att överklaga beslut om disciplinära åtgärder och avskiljande till allmän förvaltningsdomstol. Dessa rättssäkerhetsgarantier säkerställer enligt vår mening att skyddet för studenternas yttrandefrihet kommer att beaktas inom ramen för prövningen av ett avskiljande.

Även studerande på yrkeshögskoleutbildningar som har en offentlig huvudman omfattas av skyddet för yttrandefriheten. Till skillnad från vad som gäller i högskolan finns det dock inte några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan. Huruvida sådana åtgärder kan vidtas beror i stället på om utbildningsanordnaren har egna regler om detta. Det innebär att det inte är möjligt att överklaga ett beslut om disciplinära åtgärder som en utbildningsanordnare i yrkeshögskolan fattar. Det finns inte heller några gemensamma regler för prövningen av disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan. Prövningen av sådana frågor omfattas således inte av samma rättssäkerhetsgarantier som i högskolan.

När det gäller frågor om avskiljande gäller dock samma regler för yrkeshögskolan som för högskolan. Frågor om avskiljande prövas i båda fallen av Högskolans avskiljandenämnd. Vårt förslag om en ny avskiljandegrund innebär att nämnden vid sin prövning av frågor om avskiljande ska utgå från tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Nämnden ska samtidigt göra en självständig bedömning av om dessa beslut kan läggas till grund för ett avskiljande. Samma regler kommer att gälla vid nämndens prövning oavsett om avskiljandet gäller yrkeshögskolan eller högskolan. Ett beslut om avskiljande kommer dessutom i båda fallen att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vi utgår därför från att skyddet för de studerandes yttrandefrihet kommer att beaktas även vid prövningen av ett avskiljande i yrkeshögskolan. Vi bedömer därför att vårt förslag om en ny avskiljandegrund i yrkeshögskolan är förenligt med skyddet för yttrandefriheten.

14 Fler brott ska omfattas av domstolarnas skyldighet att underrätta Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål

Förslag: Domstolarnas skyldighet att underrätta Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål ska utökas med brotten:

- grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa, grovt olaga hot, grov utpressning, rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp enligt brottsbalken,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,
- brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor,
- vapenbrott, grovt och synnerligen grovt vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67),
- grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
- narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiva varor enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- narkotikabrott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott mot narkotikastrafflagen (1968:64),
- dopningsbrott och grovt dopningsbrott enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, och
- grov olovlig befattning med sprit och grov olovlig försäljning av alkohol enligt alkohollagen (2010:1622).

Skälen för förslaget

Det finns en skyldighet för domstolar att underrätta Statens skolinspektion (Skolinspektionen) om en legitimerad lärare eller förskollärare har dömts för brott i eller i samband med sin yrkesutövning eller i annat fall har dömts för vissa särskilt angivna brott. Detta framgår av 1 § förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål. De i förordningen angivna brotten motsvarar de brott som i dag omfattas av den belastningsregisterkontroll som sker inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet enligt 2 kap. 31 § skollagen (2010:800). Enligt förordningen ska en underrättelse dock endast lämnas om annan påföljd än böter har dömts ut.

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi föreslå vilka ytterligare brott som ska ingå i nämnda förordning. Skälet till detta är enligt uppdraget att

samhällsutvecklingen och omvärldsläget har medfört att nya brott har införts i brottsbalken och specialstraffrätten sedan förordningen infördes. Vi uppfattar dock inte att vårt uppdrag är begränsat på så sätt att endast sådana brott som kriminaliserats efter att förordningen trädde i kraft kan bli aktuella för att omfattas av en utökad underrättelseskyldighet. Enligt vår mening kan samhällsutvecklingen och omvärldsläget motivera att man överväger en underrättelseskyldighet även beträffande brott som var kriminaliserade redan vid den tidpunkten men som då inte bedömdes relevanta.

Det ingår inte i vårt uppdrag att göra några ändringar i grunderna för återkallelse av legitimation. Våra överväganden i denna del utgår därför från den befintliga regleringen i skollagen om förutsättningar för återkallelse av lärarlegitimation.

Frågor om återkallelse av legitimation prövas av Lärarnas ansvarsnämnd efter anmälan från Statens skolinspektion (27 kap. 4 § skollagen). En lärarlegitimation får återkallas bl.a. om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga (2 kap. 23 § andra stycket 2). Vid prövningen av om ett brott ska anses allvarligt ska en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter göras. Det ska inte vid denna prövning vara brottstypen som sådan som är avgörande utan brottsligheten i det enskilda fallet. Brott som generellt sett enligt uttalanden i förarbetena kan sägas vara allvarliga i detta sammanhang inkluderar grova våldsbrott, sexualbrott och narkotikabrott (prop. 2010/11:20 s. 61). Trots förarbetsuttalandena om narkotikabrottens relevans för prövningen av frågor om återkallelse, omfattar förordningen om underrättelseskyldighet inte denna brottstyp.

Vi föreslår i avsnitt 8.5 att ytterligare brott ska omfattas av den registerkontroll som i dag sker inför anställning i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Enligt vår mening kan samtliga dessa brott anses vara allvarliga och även i övrigt vara av betydelse för prövningen av återkallelse av lärarlegitimationer. Vi föreslår därför att underrättelseskyldigheten enligt förordningen om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål utökas med samma brott som vi förslagit ska omfattas av den utökade registerkontrollen inför anställning inom skolväsendet.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15.1 En utökad registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska träda i kraft den 1 juli 2026

Förslag: Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De föreslagna ändringarna i skollagens bestämmelser om registerkontroll ska förenas med övergångsbestämmelser. Bestämmelserna som innebär att registerkontroll ska göras även inom komvux ska inte tillämpas i fråga om den som erbjuds eller tilldelas arbete där genom en anställning som fanns redan före ikraftträdandet. De ska inte heller tillämpas i fråga om den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning eller plats för arbetspraktik eller annan programinsats när denne antagits till utbildningen eller påbörjat deltagande i programmet före ikraftträdandet.

Skälen för förslagen

Ikraftträdande

Förslagen innebär bl.a. att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska utökas med ytterligare brott och även omfatta en kontroll i misstankeregistret. Registerkontrollen ska också utvidgas till att gälla komvux. Förslagen innebär vidare att det införs en möjlighet för arbetsgivare inom den aktuella verksamheten att årligen genomföra kontroll i belastningsregistret av redan anställda. Skolinspektionen och kommunerna ges också möjlighet att inhämta uppgifter från misstankeregistret vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän.

Förslagen föranleder ändringar i skollagen (2010:800), ändringar i lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister samt ändringar i förordning (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Vi bedömer att lag- och förordningsbestämmelserna, som är avsedda att stärka skyddet för barn och elever, bör träda i kraft så fort som möjligt. Ett lämpligt datum med hänsyn dels till de verksamheter som berörs av förslagen, dels till det fortsatta beredningsarbetet bedöms vara den 1 juli 2026.

Övergångsbestämmelser

Av hänsyn till den personliga integriteten bör den som vid ikraftträdandet redan är anställd hos t.ex. ett bemanningsföretag, antagen till utbildning

eller anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte omfattas av någon registerkontroll vid erbjudande eller tilldelning av arbete eller plats inom komvux. Sådana personer har inte haft någon möjlighet att avstå från att kontrolleras. En motsvarande bedömning har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden (se prop. 2007/08:28 s. 14, 2012/13:194 s. 42 f., SOU 2019:19 s. 286 och prop. 2020/21:152 s. 55 f.). Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att registerkontroll inte ska tillämpas i fråga om den som efter ikraftträdandet erbjuds eller tilldelas arbete eller plats inom komvux och som redan före ikraftträdandet har anställts hos t.ex. bemanningsföretag, antagits till t.ex. en lärarutbildning, eller anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Några övergångsbestämmelser i övrigt bedöms inte behövas.

15.2 En belastningsregisterkontroll inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare ska träda i kraft den 1 juli 2026

Förslag: Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De föreslagna ändringarna ska tillämpas första gången vid antagning till högskoleutbildning som påbörjas efter utgången av december 2027.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande

Förslagen innebär att det ska införas en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. Förslagen medför ändringar i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, lagen (1998:620) om belastningsregister, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, förordningen (1999:1134) om belastningsregister och den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Ändringen i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina bör ha samma ikraftträdandetidpunkt som övriga ändringar i denna lag, dvs. den 1 juli 2026. Motsvarande tidpunkt bör gälla även för övriga lag- och förordningsändringar.

Övergångsbestämmelser

En belastningsregisterkontroll inför antagning kommer enligt vårt förslag i huvudsak att utföras av Universitets- och högskolerådet (UHR). UHR har uppgett att myndigheten behöver ett och ett halvt år för att genomföra nödvändiga anpassningar från det att riksdagen antar förslagen om belastningsregisterkontroll. Med hänsyn till detta och den tid som krävs för ärendets fortsatta beredning bör bestämmelserna om belastningsregisterkontroll kunna tillämpas första gången inför antagningen till vårterminen 2028.

I en övergångsbestämmelse bör därför anges att ändringarna ska tillämpas första gången vid antagning till högskoleutbildning som påbörjas efter utgången av december 2027.

15.3 Förslagen om avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan ska träda i kraft den 1 juli 2026

Förslag: Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.
Beslut om avskiljande enligt de nya bestämmelserna får endast grundas på förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande

Förslagen innebär att det ska införas en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan. Förslagen föranleder ändringar i högskolelagen (1992:1434), lagen (2009:128) om yrkeshögskolan, förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning, förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan samt officersförordningen (2007:1286).

Vi bedömer att förslagen om en ny avskiljandegrund, som är avsedda att öka tryggheten och ordningen vid högskolor och yrkeshögskolor, bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen bör inte innebära omfattande förberedelsearbete hos högskolor och yrkeshögskolor. Med hänsyn till den tid som behövs för det fortsatta beredningsarbetet bedöms ett lämpligt datum för ikraftträdande vara den 1 juli 2026.

Övergångsbestämmelser

Förslaget om en ny avskiljandegrund är en ingripande åtgärd för den enskilde studenten eller studeranden. Det är därför inte rimligt att en sådan åtgärd ska kunna grundas på omständigheter som inträffat före ikraftträdande.

I en övergångsbestämmelse bör det därför anges att endast förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet får läggas till grund för tillämpning av den nya bestämmelsen.

15.4 Förslagen som rör domstolars underrättelseskyldighet till Statens skolinspektion ska träda i kraft den 1 juli 2026

Förslag: Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.
Bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Ikraftträdande

Förslagen innebär att förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål ska utökas med ytterligare brott. Förslagen föranleder ändringar i nämnda förordning. Vi bedömer att förordningsbestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 2026.

Övergångsbestämmelser

Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

16 Konsekvenser

16.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vi redovisa vilka konsekvenser våra förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Vi ska tillämpa 14–15 a §§ i kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024 (se övergångsbestämmelser till SFS 2024:185).

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. Finansiering ska föreslås om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner (14 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska detta redovisas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt vårt utredningsuppdrag ska vi redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av förslagen inklusive vilka anpassningar av polisens IT-system som följer av följer av förslagen samt beskriva konsekvenserna av dessa för övrig IT-utveckling på myndigheten. Bland

annat ska förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt analyseras och redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Vi ska också redogöra för konsekvenserna för enskilda och bedöma integritetsriskerna med förslagen.

16.2 Förslagen i korthet

Förslagen som rör skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Vi föreslår följande:

- Den belastningsregisterkontroll som ska göras inför att personer ska anställas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska omfatta fler brott.
- Den registerkontroll som ska ske inför att personer ska anställas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska även omfatta uppgifter ur misstankeregistret.
- Det utdrag ur belastnings- och misstankeregistret som ska visas upp ska vara högst sex månader gammalt.
- Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare inom ett år ska upphävas.
- Den kontroll som ska göras i belastnings- och misstankeregistret inför anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska även omfatta den kommunala vuxenutbildningen (komvux).
- Det ska införas en möjlighet för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att genomföra belastningsregister-kontroll av redan anställda.
- Den registerkontroll som görs av Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommuner i ärenden om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet får innefatta en kontroll i misstankeregistret.
- Fler brott ska omfattas av domstolarnas skyldighet att underrätta Skolinspektionen om vissa domar i brottmål.

Förslagen som rör högre utbildning och yrkeshögskolan

Vi föreslår följande:

- Den belastningsregisterkontroll som ska göras inför antagning till vissa högskoleutbildningar enligt tidigare förslag i SOU 2021:83 ska omfatta fler brott.
- Den föreslagna belastningsregisterkontrollen ska omfatta även högskoleutbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare.
- De enskilda utbildningsanordnarna ska få medges direktåtkomst hos Universitets- och högskolerådet (UHR) till uppgifter i antagnings-registret.

- Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt för dem som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen som rör avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan

- Det ska införas en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan avseende studenter och studerande som har varit föremål för disciplinära åtgärder.

16.3 Vad ska uppnås med förslagen?

Förslagen som rör skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Våra förslag förväntas minska risken för att barn och elever utsätts för våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan inom skolväsendet. Genom förslagen minskar också risken att barn och unga dras in i brottslighet. Det är nödvändigt med författningsändringar för att kunna åstadkomma detta. Om inga åtgärder vidtas, ökar risken för att olämpliga personer arbetar inom skolväsendet. Barn och elever löper då större risk att utsättas för brott eller skadlig och otillbörlig påverkan.

När det gäller förslaget om att arbetsgivare får möjlighet att göra regelbundna belastningsregisterkontroller under pågående anställning är syftet med detta att barn och elever ska skyddas såväl mot att utsättas för våld och övergrepp som mot rekrytering till utförande av brott och mot att vuxna aktivt verkar för att radikalisera dem. Som vi har konstaterar i avsnitt 10.5 kommer emellertid arbetsgivaren i de flesta fall att få kännedom om att den anställde begått ett för anställningen relevant brott på annat sätt än genom en registerkontroll. Enligt vår mening är detta tillräckligt för att åstadkomma syftet med förslagen. Om förslaget avseende möjlighet till registerkontroll under pågående anställning inte genomförs, bedömer vi alltså att arbetsgivare inom skolväsendet ändå i de flesta fall kommer att få kännedom om relevant brottslighet hos anställda.

Sammantaget kommer förslagen att minska risken för att olämpliga personer anställs inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Arbetsgivare inom de aktuella verksamheterna kommer att få tillgång till ett bättre underlag inför beslut om anställning eller andra beslut om att ta emot personer i sin verksamhet. Kommunerna kommer också ha ett bättre beslutsunderlag avseende pedagogisk omsorg. Skolinspektionen och kommunerna kommer också få ett bättre underlag vid godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän.

Förslagen som rör högre utbildning

Vårt förslag om vilka brott som ska ingå en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårds-utbildningar anknyter till förslaget om en utökad belastnings-registerkontroll inför anställning i skolväsendet. Syftet är att skapa en rimlig, förutsebar och enhetlig reglering när det gäller förutsättningarna för antagning, yrkeslegitimation och anställning (jfr SOU 2021:83 s. 121).

Om förslaget inte genomförs finns det en risk för att personer kommer att antas till utbildningar som de på grund av förekomst i belastningsregistret inte har möjlighet att fullfölja eller använda sig av i det kommande yrkeslivet.

I enlighet med vår uppdragsbeskrivning lämnar vi vidare förslag som innebär att en belastningsregisterkontroll inför antagning även ska avse antagning till utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Syftet är att förhindra att det uppstår parallella antagningsmodeller som innebär att personer som nekas antagning vid statliga lärosäten på grund av förekomst i belastningsregistret samtidigt har möjlighet att söka till motsvarande utbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare.

Förslaget om att enskilda utbildningsanordnare ska få direktåtkomst till uppgifter i det antagningsregister som förs av UHR syftar till att enskilda utbildningsanordnare som deltar i det samordnade antagningsförfarandet ska kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Om förslaget inte genomförs finns det en risk för att den samordnade antagningen inte kommer att kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Vårt förslag om en ny grund för avskiljande avser de statliga universiteten och högskolorna samt offentliga utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan. Syftet är att skapa ökade möjligheter att ingripa mot olika former av ordningsstörande beteenden i högskolan och yrkeshögskolan.

16.4 Konsekvenser för offentliga skolhuvudmän

Konsekvenser av att registerkontrollen inför anställning utökas

Förslagen om utökad registerkontroll inför anställning träffar offentliga huvudmän, både statliga och kommunala, i egenskap av arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Enligt statistik från Sveriges kommuner och regioner (SKR) tjänstgjorde cirka 384 700 personer inom skolväsendet med kommunala huvudmän i november 2024. Även om statistiken enligt SKR ska tolkas med viss försiktighet framgår det ändå att förslagen träffar en inte obetydlig del av den svenska arbetsmarknaden.

Det bör i sammanhanget beaktas hur personalförsörjningen inom förskolan och skolan förväntas se ut de kommande åren. Det är framför allt utvecklingen av antalet barn och ungdomar i befolkningen som styr behoven av personal och kompetens i förskolan och skolan. Antalet barn och unga väntas minska under kommande tioårsperiod i nästan alla kommuner. 2033 kommer det vara omkring 200 000 färre barn och unga (0–19 år) jämfört med 2023. Vuxenutbildningens personal- och kompetensbehov påverkas i sin tur i stor utsträckning av invandring. Nästan alla vuxna som läser komvux på grundläggande nivå är utrikes födda. På grund av den demografiska utvecklingen har SKR:s personalprognos, liksom Skolverkets lärarprognoser, förändrats kraftigt på bara några år. Inom förskolan och grundskolan leder de minskande barnkullarna till ett minskat behov av anställda med 12 respektive 15 procent fram till 2033, enligt SKR:s senaste prognos. Samtidigt finns det fortsatt ett rekryteringsbehov för att täcka upp för pensionsavgångar.

Det finns även lokala behov av rekryteringar för att öka andelen behörig personal inom verksamheter och inom personalgrupper med låg andel behöriga (Välfärdens kompetensförsörjning Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen, Sveriges Kommuner och Regioner, 2024).

Det kommer fortsättningsvis att vara den enskilde som hämtar in och visar upp registerutdragen. Redan i dag ska den som anställer eller på annat sätt tar emot någon inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet begära in ett registerutdrag och anteckna att ett utdrag har uppvisats. Förfarandet för registerkontrollen kommer således vara detsamma som i dag. Arbetsgivarna kan därför fortsätta att tillämpa redan etablerade rutiner för registerkontroll även om ytterligare brott kommer att omfattas av kontrollen. En möjlig konsekvens av förslagen är att registerutdrag där sökanden förekommer för något eller några relevanta brott kommer att visas upp i något högre utsträckning än i dag. Arbetsgivaren kan därför i enstaka fall behöva göra en mer grundlig bedömning av omständigheterna och då särskilt beakta brottets betydelse i förhållande till arbetsuppgifterna eller uppdraget (se avsnitt 8.5). Vi bedömer att detta kommer att ske så sällan att merarbetet i rekryteringsprocesserna blir helt marginellt. Förslagen bedöms därför inte medföra några ökade kostnader för skolhuvudmännen. Förslagen medför att arbetsgivare kommer att få ett bättre beslutsunderlag inför anställning eller annat mottagande av personer i sin verksamhet.

Konsekvenser av att den kommunala vuxenutbildningen ska omfattas av registerkontroll inför anställning

Förslagen innebär att komvux ska omfattas av den utökade registerkontroll som ska ske inom det övriga skolväsendet. Komvux omfattas inte av en sådan obligatorisk registerkontroll i dag. Enligt statistik från SKR tjänstgjorde totalt cirka 5 700 personer inom komvux i november 2024. Anställda inom den aktuella verksamheten utgör alltså en mycket liten del av det totala antalet anställda inom skolväsendet med kommunala huvudmän (knappt en procent). De tillkommande registerkontrollerna kommer att ske inom ramen för befintlig rekryteringsprocess, vilket skulle kunna ge en viss ökning av den administrativa bördan för kommunala huvudmän. Den bedöms dock vara ytterst marginell eftersom den arbetssökande kommer att visa upp ett utdrag och arbetsgivaren endast får anteckna att utdraget har visats upp. Förslaget bedöms därför inte medföra några ökade kostnader för kommunala huvudmän. Förslagen medför att arbetsgivare inom komvux kommer att få ett bättre beslutsunderlag inför anställning eller annat mottagande av personer i sin verksamhet.

Konsekvenser av att undantaget från skyldigheten att visa ett registerutdrag tas bort

Förslaget om att undantaget från skyldigheten att visa ett registerutdrag vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare tas bort kommer att leda till en kraftigt ökad administration för skolhuvudmännen. Detta eftersom huvudmännen kommer att vara skyldiga att kontrollera registerutdrag vid varje tillfälle som en person anställs eller anlitas för att lösa tillfälliga vakanser. Enligt statistik från SKR tjänstgjorde cirka 35 100 timavlönade

inom skolväsendet med kommunala huvudmän i november 2024. Det är alltså knappt tio procent av det totala antalet anställda inom denna verksamhet. Varje vikariat som en person åtar sig, även om det bara är en enstaka lektion, betraktas emellertid som en anställning. Varje person med en timavlönad anställning kan alltså anställas för vikariat ett stort antal gånger under ett läsår. Antalet registerkontroller som kommer att behöva utföras om undantaget upphävs överstiger därför väsentligt antalet personer med timavlönade anställningar inom den aktuella verksamheten. Förslagen i denna del kan på grund av den kraftigt ökade administrativa bördan leda till att huvudmännen inte har möjlighet att anställa vikarier. Det kan få betydande negativa konsekvenser för elever i skolväsendet i form av t.ex. inställda lektioner, vilket närmast kan öka risken för otrygghet och oordning i skolan (se avsnitt 8.9). I bilaga 3 finns ett alternativt författningsförslag till bestämmelsen om undantag från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag. Förslaget innebär en förkortad frist vid tillämpningen av undantaget i stället för att undantaget upphävs. Om undantaget inte upphävs och det alternativa författningsförslaget i stället införs är vår bedömning att barnets och elevens skydd stärks samtidigt som den kraftigt ökade administrativa bördan enligt ovan undviks.

Konsekvenser av att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas

Förslaget om att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget som ska visas upp inför anställning får vara ska kortas från ett år till sex månader medför ingen ökad administration för huvudmännen. Däremot medför förslaget att fler registerutdrag kommer att begäras ut från Polismyndigheten (se nedan avsnitt 16.6).

Konsekvenser av att redan anställda får kontrolleras mot belastningsregistret

Förslaget innebär att arbetsgivare får möjlighet att regelbundet kontrollera om redan anställda förekommer i belastningsregistret för vissa brott. Eftersom kontrollen kommer att vara fakultativ kan arbetsgivaren välja att genomföra registerkontroller under pågående anställning utifrån lokala behov och förutsättningar. Det är svårt att uttala sig kring hur många arbetsgivare som kommer att använda sig av denna möjlighet, men utifrån de dialoger som vi har haft med arbetsmarknadens parter kan vi anta att det inte kommer vara särskilt många. Genom att kontrollen är fakultativ får de arbetsgivare som nyttjar möjligheten till kontroll under pågående anställning välja att ta på sig den ökade administrativa börda och den eventuella kostnadsökning som kontrollen innebär. Förslagen bedöms därför inte innebära några ökade kostnader för huvudmännen som inte ryms inom befintliga budgetramar.

16.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna som regel åtföljas av en statlig finansiering via det generella statsbidraget. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet (prop. 2006/07:100 s. 221).

Kommuner och regioner berörs av förslagen i egenskap av huvudmän inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet. Förslaget om att registerkontroll även ska ske inför arbete inom komvux innebär att kommunerna, i egenskap av huvudmän för den aktuella skolformen, inte får anställa den som inte visat upp ett registerutdrag. Kravet på registerkontroll i komvux är visserligen ett nytt åliggande för kommunerna och regionerna. Det innebär emellertid inte några ökade kostnader för dem utan kan snarast ses som att ytterligare ett underlag tillförs i samband med anställningsförfarandet. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras således inte.

Kommunerna berörs även av förslagen i egenskap av tillsynsansvarig för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Under hösten 2023 fanns det knappt 1 910 enskilda huvudmän för förskolor i Sverige (Skolverket, Barn och personal i förskola, hösten 2023). Kommunerna hämtar redan i dag uppgifter ur belastningsregister vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän. Att det genom förslagen införs en möjlighet för kommuner att i samma situation inhämta uppgifter från misstankeregistret innebär inte ett nytt åliggande för kommunerna. Det förväntas inte heller medföra några ökade kostnader.

Kommunala arbetsgivare kommer att få ett bättre beslutsunderlag inför anställning eller annat mottagande av personer i sin verksamhet. Även kontrollen över den som är över 15 år och folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas kommer att bli bättre. Underlaget vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän kommer också att bli bättre.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen (14 kap. 3 § regeringsformen). Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Förslaget om att komvux ska omfattas av den obligatoriska registerkontrollen innebär en mindre inskränkning i det kommunala självstyret. Med hänsyn till intresset av att skydda elever från våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan får den utvidgning av kommunernas skyldigheter som det utökade kravet på registerkontroll innebär anses vara proportionerlig i förhållandet till syftet. Förslaget om att en belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska vara fakultativ innebär också en mindre inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt än en obligatorisk kontroll. Sammantaget bedöms syftet med bestämmelserna inte kunna uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

16.6 Konsekvenser för Polismyndigheten

Våra förslag om utökade registerkontroller inom skolväsendet innebär att Polismyndigheten kommer att behöva hantera en ökad mängd registerutdrag. Det är inte möjligt att ange hur stor ökningen av antalet registerutdrag kan komma att bli till följd av våra förslag. Det går varken att uppskatta hur många arbetsgivare som kan komma att kontrollera redan anställda mot belastningsregistret eller hur många registerutdrag som kan komma att begäras ut om undantaget från registerkontroller vid förnyade anställningar tas bort. Handläggningsprocessen för registerutdrag är i dag till stora delar automatiserad och det är endast cirka tio procent av ansökningarna som handläggs manuellt. Ett registerutdrag kan skickas med post men också digitalt via en digital brevlåda, förutsatt att utdraget saknar belastningar. Det kan nämnas att totalkostnaden för varje registerutdrag som skickas per post ligger på knappt 7 kr per försändelse. Knappt hälften av alla registerutdrag som begärdes ut enligt skollagen under 2024 skickades dock digitalt (47 procent).

Förslaget om att fler brott ska omfattas av registerkontrollen och att kontroll ska ske även mot misstankeregistret kräver viss justering av Polismyndighetens it-system och uppdatering av intern och extern information. Förslaget om att Skolinspektionen och kommunerna ska få möjlighet att begära utdrag ur misstankeregistret vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän innebär också viss justering av it-systemet och uppdatering av befintliga blanketter. Förslaget om att komvux ska omfattas av den utökade registerkontrollen innebär också viss justering av it-systemet samt utveckling av en ny del i e-tjänsten och framtagande av en ny blankett för de som väljer att söka manuellt. Eventuella marginella kostnader för Polismyndigheten till följd av detta bedöms kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag. Däremot kan mindre utvecklingsinsatser, enligt uppgift från Polismyndigheten, påverka prioriteringar i förhållande till övrig IT-utveckling på myndigheten.

När det gäller belastningsregisterkontroller inför antagning till vissa högskoleutbildningar har vi utgått från de förslag som lämnades i SOU 2021:83. Våra förslag innebär att kontrollen ska omfatta uppgifter om fler brott än vad som föreslogs i det betänkandet och även avse antagning till utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. I SOU 2021:83 bedömdes att en belastningsregisterkontroll skulle innebära en viss kostnadsökning för Polismyndigheten men att denna rymdes inom befintliga anslag. Vi anser att våra förslag om en utökad kontroll inte ger anledning att frångå denna bedömning.

16.7 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet

Belastningsregisterkontroll inför antagning

Vi har i avsnitt 12.8 lämnat förslag på en utökad belastningsregisterkontroll inför antagning som även omfattar enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Det är i dag fem enskilda utbildningsanordnare som berörs av förslaget om belastningsregisterkontroll,

nämligen Chalmers tekniska högskola, Marie Cederschiölds högskola, Röda Korsets högskola, Sophiahemmet Högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Samtliga av dessa deltar i den samordnade antagningen som Universitets- och högskolerådet, UHR, ansvarar för. I likhet med vad som gäller för de statliga lärosätena kommer en belastningsregisterkontroll inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare som huvudregel utföras av UHR.

I SOU 2021:83 bedömdes att förslaget om belastningsregisterkontroll inför antagning till statliga universitet och högskolor uppgår till en kostnad om sammanlagt 3,5 miljoner kronor. Kostnaderna avsåg administrativa åtgärder, systemutveckling och informationsinsatser. Vid våra kontakter med UHR har det framkommit att det angivna beloppet inte omfattar personalkostnader. Med hänsyn till dessa kostnader och de senaste årens allmänna kostnadsökningar för UHR och dess underleverantörer bedömer vi att den sammanlagda kostnaden för UHR vid införandet av en belastningsregisterkontroll kommer att uppgå till 4,8 miljoner kronor.

Våra förslag om att en belastningsregisterkontroll även ska avse antagning till enskilda utbildningsanordnare påverkar inte denna bedömning. De enskilda utbildningsanordnarna ger i dag fem utbildningar som omfattas av förslaget om belastningsregisterkontroll, nämligen utbildningar som leder till sjuksköterskeexamen och röntgensjuksköterskeexamen samt utbildningar som leder till lärarexamen, grundlärarexamen och ämneslärarexamen. Enligt statistik från Universitetskanslersämbetet antog landets lärosäten 2024 sammanlagt 14 381 sökande till dessa utbildningar av vilka de enskilda utbildningsanordnarna antog 1 012 sökande. Det är således endast en begränsad del av den belastningsregisterkontroll som UHR kommer att utföra som avser sökande till utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. Inte heller vårt förslag om att en belastningsregisterkontroll ska omfatta uppgifter om fler brott än vad som föreslogs i SOU 2021:83 :83 bedöms medföra några ytterligare kostnader för UHR.

Den ovan angivna kostnaden på 4,8 miljoner bedöms inte kunna finansieras inom ramen för UHR:s befintliga anslag. I likhet med vad som föreslogs i SOU 2021:83 anser vi att kostnadsökningen bör finansieras genom omfördelning av medel inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Direktåtkomst

Vi föreslår att enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i UHR:s antagningsregister. Såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare som deltar i det samordnade antagningsförfarandet har redan i dag i praktiken en sådan direktåtkomst. Vårt förslag till reglering av de enskilda utbildningsanordnarnas direktåtkomst kräver således inte några särskilda åtgärder från UHR:s sida. Vi bedömer därför att de kostnader som vårt förslag kan medföra ryms inom myndighetens befintliga anslag.

16.8 Konsekvenser för Högskolans avskiljandenämnd och Universitetskanslersämbetet

Högskolans avskiljandenämnd handlägger endast ett fåtal anmälningar om avskiljande per år. Åren 2019–2024 kom det in 19 anmälningar till nämnden. Därutöver handlägger nämnden även ansökningar om omprövning av beslut vilka under samma period uppgick till tre ärenden.

Vårt förslag om en ny avskiljandegrund innebär att antalet ärenden hos avskiljandenämnden kan förväntas öka. Ökningen kommer dock endast att avse ett fåtal ärenden per år. I SOU 2021:83 bedömdes att den avskiljandegrund som föreslogs där avseende uppenbart olämpliga studenter skulle medföra en ökning på fem ärenden per år. Vi bedömer att ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter enligt vårt förslag kommer att medföra ett lägre antal ärenden. Skälet för detta är att ett avskiljande enligt vårt förslag förutsätter att studenten ska ha varit föremål för disciplinära åtgärder. Det innebär att ett avskiljande endast kommer i fråga i mer speciella fall där en student trots tidigare beslut om disciplinära åtgärder fortsätter med sitt beteende. Att studenten tidigare ska ha varit föremål för disciplinära åtgärder innebär vidare att ett avskiljande kommer att aktualiseras först i ett senare skede på studentens eller den studerandes utbildning. I många fall kommer studenten eller den studerande därmed ha hunnit att avslutat sin utbildning innan ett avskiljande kommer i frågan. Detta gäller särskilt för studerande i yrkeshögskolan där utbildningarna är kortare och vanligen är mellan ett och två år långa. Majoriteten av utbildningsanordnare i yrkeshögskolan är dessutom privata anordnare som inte omfattas av bestämmelserna om avskiljande i lagen (2009:128) och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Det talar för att ett avskiljande på den av oss föreslagna grunden kommer att aktualiseras mer sporadiskt i yrkeshögskolan.

Vi bedömer mot denna bakgrund att vårt förslag om en ny avskiljandegrund sammanlagt kan komma att leda till en ökning med några enstaka ärenden per år. Det ska påminnas om att ett beslut om avskiljande enligt vårt förslag kommer att vara tidsbegränsat och därmed inte leda till några efterföljande ansökningar om omprövningar från den avskildes sida.

Även om ökningen avser ett fåtal ärenden kommer dessa ändå att utgöra en betydande del av det totala antal ärenden som nämnden kommer att handlägga. Förslaget bör dock inte kräva några organisatoriska förändringar av nämndens verksamhet och ärendena bör också kunna hanteras inom ramen för de ordinarie sammanträden nämnden håller, vilka i dag uppgår till fyra till sex sammanträden per år. Däremot kommer arbetsbördan för nämndens kansli att öka. Vi bedömer dock att dessa kostnader bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag till Universitetskanslersämbetet i dess egenskap av värdmyndighet för avskiljandenämnden.

16.9 Konsekvenser för statliga lärosäten och offentliga utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan

Förslaget om en ny grund för avskiljande svarar mot ett behov hos högskolorna att komma till rätta med vissa allvarliga former av ordningsstörande beteenden (se SOU 2021:83 s. 204 f.). Ett genomförande av förslaget kan därmed bidra till att öka tryggheten och ordningen på högskolorna. Effekterna av detta ska dock inte överdrivas eftersom lärosätena redan i dag kan ingripa med disciplinära åtgärder mot olika former av ordningsstörande beteende.

Att lärosätena får ökade möjligheter att avskilja en student kommer att innebära vissa kostnader i fråga om framtagande av nya rutiner och arbetssätt. Även en anmälan till Högskolans avskiljandenämnd om att en student ska avskiljas enligt den nya grunden kan komma att kräva ökade arbetsinsatser. En förutsättning för att ett avskiljande ska kunna ske enligt vårt förslag är samtidigt att studenten tidigare ska ha varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder. En anmälan till avskiljandenämnden bör därför inte kräva omfattande utredningsåtgärder hos lärosätena som i stället kan utgå från den utredning som skett inom ramen för tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Enligt vår bedömning kommer ett avskiljande enligt den nya grunden endast att aktualisera ett fåtal ärenden per år (se avsnitt 16.7). Det är således inte alla lärosäten som kommer att behöva hantera sådana ärenden. En sådan hantering kan visserligen innebära kostnader för lärosätet, särskilt som det är fråga om ärenden som aktualiseras i undantagsfall och som det därför kan vara svårt att skapa rutiner kring. Detta uppvägs samtidigt av att lärosätena, under den tid ett beslut om avskiljande gäller, inte kommer att ha några kostnader för att försöka komma till rätta med studentens beteende genom disciplinära åtgärder.

Vi bedömer mot denna bakgrund att de kostnadsökningar som vårt förslag om en ny avskiljandegrund kan medföra för de statliga universiteten och högskolorna är marginella och kan finansieras genom befintliga anslag.

Vi gör samma bedömning i fråga om offentliga utbildningsanordnare av yrkeshögskoleutbildningar. Vi vill samtidigt peka på att vårt förslag om avskiljande kan innebära särskilda utmaningar för yrkeshögskolan. Eftersom det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan krävs därför att utbildningsanordnaren har egna bestämmelser om detta för att ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden ska kunna ske. Utbildningsanordnaren bör dessutom ha handlagt ett ärende om disciplinära åtgärder på ett sådant sätt att utredningen i ärendet kan tjäna som grund för en senare ansökan om avskiljande. Vårt förslag om en ny avskiljandegrund kan därmed medföra större arbetsinsatser för yrkeshögskolan än för högskolan. Som vi nämner ovan kommer ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden emellertid att aktualiseras i yrkeshögskolan i betydligt lägre grad än i högskolan (se avsnitt 16.8). Vi bedömer därför att de kostnader som förslaget kan innebära även här ryms inom befintliga anslag.

16.10 Konsekvenser för andra statliga myndigheter

Skolinspektionen

Det finns omkring 750 enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan (Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan, rapport 2024:4, Skolverket). Det är Skolinspektionen som har tillsynsansvaret för bl.a. den verksamheten. Myndigheten kan redan i dag begära motsvarande uppgifter ur belastningsregistret vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän. Att det genom förslagen införs en möjlighet för Skolinspektionen att i samma situation också inhämta uppgifter från misstankeregistret förväntas därför inte medföra några ökade kostnader för myndigheten.

Domstolar

Vårt förslag om en ny avskiljandegrund innebär att antalet avskiljandeärenden hos Högskolans avskiljandenämnd kan förväntas öka (se avsnitt 16.7). Detta påverkar även de allmänna förvaltningsdomstolarna eftersom ett beslut om avskiljande kan överklagas dit. Med hänsyn till det begränsade antal ärenden det kommer att vara fråga om, bedöms förslaget dock inte innebära någon kostnadsökning för domstolarna.

Förslaget om att ytterligare brott ska omfattas av den skyldighet som domstolar har att underrätta Skolinspektionen om vissa domar i brottmål innebär att domstolen kommer att behöva expediera fler domar till Skolinspektionen. Förslaget medför endast en ytterst marginellt ökad administration för domstolarna och förväntas inte innebära några ökade kostnader.

Övrigt

Förslagen leder inte till några konsekvenser för andra myndigheter.

16.11 Konsekvenser för enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Det finns omkring 2 660 enskilda huvudmän inom förskolan, grund- och gymnasieskolan. Samtliga förslag som riktar sig mot offentliga huvudmän omfattar också enskilda huvudmän. De bedömningar som vi gör i fråga om konsekvenser för offentliga huvudmän gäller också enskilda huvudmän för fristående skolor (se avsnitt 16.4).

16.12 Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare inom högre utbildning

Belastningsregisterkontroll inför antagning

Det finns i dag fem enskilda utbildningsanordnare som ger sådana lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som omfattas av förslaget om belastningsregisterkontroll, nämligen Chalmers tekniska

högskola, Marie Cederschiölds högskola, Röda Korsets högskola, Sophiahemmet Högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Samtliga av dessa deltar i den samordnade antagningen som UHR ansvarar för. UHR kommer därmed att utföra belastningsregisterkontrollen av sökanden som deltar i de ordinarie antagningsomgångarna till dessa lärosäten.

När det gäller efterantagning, t.ex. i fall då sökande har gjort en sen anmälan, angavs i SOU 2021:83 att lärosätena själva skulle behöva göra belastningsregisterkontrollen eftersom sådana ärenden hanteras lokalt på lärosätena. UHR har vid våra kontakter dock uppgett att de lärosäten som deltar i den samordnade antagningen även handlägger ärenden om efterantagning i antagningssystemet NyA och att det därför faller sig naturligt att UHR genomför belastningsregisterkontrollen också i dessa ärenden. De enskilda utbildningsanordnare som berörs av förslaget om belastningsregisterkontroll har också ställt sig positiva till detta.

Vi utgår därmed från att det är UHR som kommer att utföra belastningsregisterkontrollen vid antagning till utbildning hos de enskilda utbildningsanordnare som berörs av våra förslag. Dessa behöver därför inte vidta några omfattande åtgärder vid ett införande av ett system med belastningsregisterkontroll inför antagning. De åtgärder som kan behöva vidtas, t.ex. anpassningar av interna arbetssätt och rutiner, får anses som så begränsade att kostnaderna för dessa ryms inom befintliga anslag.

Direktåtkomst och tystnadsplikt

Enskilda utbildningsanordnare har i praktiken redan i dag direktåtkomst till uppgifter i UHR:s antagningsregister i enlighet med vad vi föreslår. Vårt förslag om direktåtkomst bör därför inte innebära några ökade kostnader eller andra konsekvenser för de enskilda utbildningsanordnare som berörs av förslaget. Däremot kan vårt förslag om införande av tystnadsplikt komma att kräva vissa åtgärder som t.ex. framtagande av nya rutiner och utbildningsinsatser. Vi bedömer dock att de kostnader som detta kan medföra ryms inom de enskilda utbildningsanordnarnas nuvarande anslag.

16.13 Särskilt om långsiktiga konsekvenser för de offentliga finanserna och samhällsekonomin

Förslagen bedöms inte ha några långsiktiga konsekvenser för de offentliga finanserna och samhällsekonomin.

16.14 Konsekvenserna för dem som är föremål för kontrollen och andra enskilda

Enskilda som ansöker om anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Förslagen innebär bl.a. att det utdrag ur belastningsregistret som enskilda ska visa upp vid anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet kommer att omfatta fler brott än vad

som i dag är fallet. Förslagen innebär vidare bl.a. att en sådan registerkontroll även ska omfatta en kontroll i misstankeregistret. Det kan tilläggas att runt 1 500 000 personer förekommer i belastningsregistret. Skolväsendet och annan pedagogisk utgör dessutom en inte obetydlig del av den svenska arbetsmarknaden. Förslagen kan alltså potentiellt beröra ett betydande antal enskilda. Förslagen innebär ett visst intrång i den personliga integriteten. Syftet med intrånget är att öka barns skydd mot att utsättas för brott eller annat olämpligt beteende. Vi har bedömt att det intrång som en utökad registerkontroll innebär står i proportion till det syfte som eftersträvas (se vidare avsnitt 8.12).

Personer som har dömts för något av de brott som föreslås ingå i registerkontrollen inför anställning kan få svårare att få anställning, anlitas eller på annat sätt tas emot i olika skolverksamheter som riktar sig till barn och elever, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet. Förslagen har därför viss påverkan på möjligheten för dömda att återanpassa sig till samhället.

Redan anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Förslagen innebär också att det ska finnas en möjlighet för arbetsgivare att årligen begära att redan anställda visar upp ett utdrag från belastningsregistret. Enligt statistik från SKR tjänstgjorde cirka 349 700 personer med tidsbegränsade och tillsvidareanställningar inom skolväsendet med kommunala huvudmän i november 2024. Förslagen i denna del kan alltså potentiellt beröra ett mycket stort antal enskilda. Det ska också beaktas att integritetshänsynen gör sig starkt gällande under anställningsförhållandet. Vi har bedömt att det intrång som en sådan kontroll innebär inte står i proportion till det syfte som eftersträvas (se vidare avsnitt 10.8).

Enskilda som ansöker om att bli enskild huvudman

Förslagen innebär att enskilda som ska ansöka om att bli huvudmän får kontrolleras mot misstankeregistret. Förslagen innebär ett visst intrång i den personliga integriteten. Syftet med intrånget är att förhindra att oseriösa aktörer verkar i välfärdssektorn. Vi har bedömt att det intrång som en utökad registerkontroll vid ägar- och ledningsprövningar innebär står i proportion till det syfte som eftersträvas (se avsnitt 11.5).

Sökande till vissa högskoleutbildningar

Vi föreslår att en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska omfatta fler brott än vad som föreslagits i SOU 2021:83. Vi föreslår även att en sådan kontroll ska omfatta antagning till enskilda utbildningsanordnare som ger de utbildningar som omfattas av kontrollen. Vårt förslag innebär därmed ett visst utökat integritetsintrång jämfört med förslaget i SOU 2021:83.

Våra förslag syftar till att förhindra antagning av personer som på grund av förekomst i belastningsregistret saknar förutsättningar att fullfölja utbildningen eller verka inom det yrke som utbildningen ska leda till. Vi bedömer att det integritetsintrång som våra förslag om en utökad belastningsregisterkontroll innebär står i rimlig proportion till detta syfte (se avsnitt 12.6). Konsekvenser när det gäller möjligheten till återanpassning för enskilda som dömts för brott får anses vara begränsade. Skälet för detta

är att en belastningsregisterkontroll anknyter till de befintliga reglerna om registerkontroll vid anställning och legitimation för det yrke som utbildningen är avsedd att leda till. En belastningsregisterkontroll inför antagning innebär endast att kontrollen sker på ett tidigare stadium och behöver således inte ha någon avgörande betydelse för den enskildes möjlighet att verka inom ett specifikt yrke. Vårt förslag om belastningsregisterkontroll avser vidare endast ett begränsat antal utbildningar. Det finns således ett stort antal andra högskoleutbildningar som den enskilde har möjlighet att söka till.

Studenter och studerande som avskiljs

Ett beslut om avskiljande av ordningsstörande beteenden innebär ett ingrepp i en students eller en studerandes rätt att fullfölja den utbildning som han eller hon har antagits till. Ett sådant beslut kan också innebära att den avskilde fråntas möjligheten att läsa en annan högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning under den tid som beslutet varar. Beslutet kan därmed komma att försena den avskildes inträde på arbetsmarknaden. Ett beslut om avskiljande kan även ha ekonomiska konsekvenser under den tid som beslutet om avskiljande gäller eftersom den avskilde under denna tid inte kommer att få något studiestöd.

Andra enskilda i högskolan och yrkeshögskolan

Vårt förslag om belastningsregisterkontroll gäller bl.a. antagning till vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar. I dessa utbildningar ingår det att studenterna ska göra praktik i form av verksamhetsförlagd utbildning. Till skillnad från vad som gäller inom skolväsendet sker det ingen belastningsregisterkontroll av de studenter som tas emot för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården. En belastningsregisterkontroll inför antagning till de aktuella hälso- och sjukvårdsutbildningarna kan därmed förhindra att olämpliga studenter tas emot för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården. Detta kan stärka skyddet för patienter och andra enskilda som studenten kan komma i kontakt med under utbildningen.

Förslaget om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter kan komma att bidra till ökad ordning och trygghet under utbildningen. Det kan ha positiva konsekvenser för andra studenter och studerande, lärare och annan personal samt även för andra enskilda som den avskilde studenten kan ha kontakt med, t.ex. under en praktik. Det senare kan framför allt vara av betydelse i yrkeshögskolan där utbildningen bedrivs i samverkan med arbetslivet.

16.15 Konsekvenserna innebär ett ökat skydd mot att barn och unga utsätts för våld och andra övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller som svensk lag. Barnkonventionen är en folkrättsligt bindande överens-

kommelse som ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter. Artiklarna 2, 3, 6 och 12 i konventionens första del utgör de så kallade grundprinciperna. Dessa principer är icke-diskriminering, att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn, rätten till liv, överlevnad och utveckling och rätten för barn att utrycka sin åsikt och att bli hörda. Enligt artikel 4 ska en stat vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Skyldigheten att i första hand beakta barnets bästa gäller alltså vid införandet av ny lagstiftning. I skollagen (2010:800) anges vidare att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning enligt lagen (1 kap. 10 §).

Förslagen har utformats med utgångspunkt i principen om barnets bästa. Förslagen bedöms kunna öka barn och elevers skydd mot att utsättas för brott eller annat olämpligt beteende från personer som arbetar eller på annat sätt är verksamma inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

16.16 Konsekvenserna är positiva ur ett funktionshinderperspektiv

Sverige har tillträtt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I den konventionen anges att konventionsstaterna, för att förverkliga rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning utan diskriminering och på lika villkor, ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer och livslångt lärande. Konventionsstaterna ska också bl.a. säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning och att de, på samma villkor som andra, får tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet (artikel 24). Enligt skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 2 § skollagen).

Barn och elever med funktionsnedsättning kan vara i en särskild beroendeställning till vuxna som anställs, anlitas eller t.ex. genomför sin verksamhetsförlagda utbildning inom skolväsendet. Våra förslag om utökade registerkontroller i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet innebär att barn och elever med funktionsnedsättning kan få ett utökat skydd bl.a. vad gäller otillbörlig påverkan i förhållande till de vuxna som arbetar med dem.

16.17 Konsekvenser för jämställdheten

Syftet med jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män respektive flickor och pojkar att forma samhället och

sina egna liv. Diskrimineringslagen (2008:567) förbjuder diskriminering som har samband med kön och diskriminering får inte förekomma i skolan (1 kap. 4 § och 2 kap. 5 §).

När det gäller jämställdhet mellan män och kvinnor är de förslag vi lämnar könsneutralt. Även med bestämmelser som gäller lika för alla kan emellertid olika grupper påverkas av dem i olika utsträckning. När det gäller våra förslag om utökade registerkontroller i skolväsendet kan noteras att kvinnorna är i majoritet bland lärarna i skolväsendet (Skolverkets PM - Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2023/24). Det är därför troligt att våra förslag i denna del kommer att påverka fler kvinnor än män.

Motsvarande gäller i fråga om vårt förslag om registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. Det är fler kvinnor än män som antas till de lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som är tänkta att omfattas av en sådan kontroll. Det innebär att fler kvinnor än män kommer att kontrolleras i samband med antagningsförfarandet.

När det gäller avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan utgår vårt förslag från att studenten eller den studerande tidigare ska ha varit föremål för disciplinära åtgärder. Det finns inga närmare uppgifter om tillämpningen av disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan. När det gäller högskolan framgår att män i högre grad blir föremål för sådana åtgärder än kvinnor. Det kan därför antas att män i högre grad kommer att avskiljas med stöd av den nya grunden för avskiljande.

16.18 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen och målet för regeringens politik mot utanförskap

I de integrationspolitiska målen anges att alla ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Förslagen innebär att alla barn och elever, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, i högre utsträckning än i dag kommer att skyddas mot olämplig påverkan och att bli involverade i brottslighet. I förlängningen är detta väl förenligt med de integrationspolitiska målen.

16.19 Konsekvenser relaterade till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m.

Flera av förslagen aktualiserar EU:s dataskyddsförordning. Överväganden i enlighet med dataskyddsförordningen har gjorts i respektive kapitel. I övrigt är förslagen förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Den föreslagna författningsregleringen är även i övrigt förenlig med Sveriges internationella åtaganden, såsom t.ex. barnkonventionen.

16.20 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Syftet med den utökade registerkontroll som vi föreslagit är att stärka barns och elevers skydd mot olika former av våld och övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Syftet är med andra ord att förebygga att brott begås mot barn och elever i skolan men också att förhindra att barn och elever utsätts för otillbörlig påverkan i form av exempelvis radikalisering eller rekrytering till kriminella nätverk. Vi bedömer alltså att förslagen kan få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet. Det gäller såväl förebyggandet av brott mot barn som förhindrande av att barn utvecklar ett brottsligt beteende på grund av vuxnas agerande.

17 Författningskommentar

17.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning

Registerkontroll av personal

Skyldighet att visa upp registerutdrag

31 § Den som erbjuds en anställning inom *skolväsendet* eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister *och lagen (1998:621) om misstankeregister* för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst *sex månader* gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas.

Registerutdrag som avses i första stycket ska visas upp även av den som

1. erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet som avses i första stycket under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet,
2. under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet som avses i första stycket, eller
3. genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket visas upp för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om registerkontroll av personal och andra som arbetar inom skolväsendet och i viss annan pedagogisk verksamhet.

Ändringarna i *första stycket* innebär att registerkontrollen utvidgas till att omfatta hela skolväsendet, dvs. även den som erbjuds arbete inom den kommunala vuxenutbildningen. Vad som avses med skolväsendet framgår av 1 kap. 1 §. Allmänna bestämmelser om utbildningen i den kommunala vuxenutbildningen finns i 20 kap. Vilka typer av uppgifter, dvs. brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen (9 § tredje stycket lagen [1998:620] om belastningsregister). Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

I första stycket görs även ändringar som innebär att registerkontroll även ska ske mot uppgifter i misstankeregistret. Vilka typer av uppgifter, dvs. misstankar om brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister (se kommentaren till förslaget om ändring i 8 a § lagen [1998:621] om misstankeregister).

Första stycket ändras även på så sätt att utdraget inte får vara äldre än sex månader när det visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 8.8, 8.10 och 9.3.

32 § *En arbetsgivare inom skolväsendet eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får högst en gång per år begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister ska visas upp av anställda. Arbetsgivaren får göra en sådan kontroll endast om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda.*

Arbetsgivaren får kräva att registerutdraget ska vara högst sex månader gammalt.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om belastningsregisterkontroll av redan anställda inom skolväsendet och i viss annan pedagogisk verksamhet.

Av *första stycket* framgår att en arbetsgivare har en rätt, men inte en skyldighet, att begära att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp av redan anställda. Vad som avses med skolväsendet framgår av 1 kap. 1 §. Arbetsgivaren får högst en gång per år genomföra registerkontroller av redan anställda. Tätare kontroller än så är alltså inte tillåtna. Registerutdraget ska vid en sådan begäran visas upp av den anställde. Kontrollen får endast avse anställda och gäller såväl tillsvidareanställningar som tidsbegränsade anställningar. Andra personkategorier, t.ex. praktikanter, deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller personer som anlitas för uppdrag via ett bemanningsföretag, faller utanför paragrafens tillämpningsområde. *Andra meningen* innebär att arbetsgivaren bara får göra en sådan kontroll om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda. Syftet med bestämmelsen är att en sådan kontroll inte får avse endast en enskild individ. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren kan göra sådan kontroll av en grupp anställda i en viss personalkategori, t.ex. lärare eller elevassistenter. Arbetsgivaren kan också avgränsa kontrollen till att avse en viss del av verksamheten, t.ex. en särskild skola. I övrigt är det arbetsgivaren som närmare bestämmer hur en registerkontroll av redan anställda i praktiken ska organiseras.

Andra stycket innebär att arbetsgivaren kan begära av den anställde att utdraget inte ska vara äldre än sex månader när det visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5 och 10.6.

33 § En kontroll av ett registerutdrag enligt 31 § ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

En kontroll av ett registerutdrag enligt 32 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur registerkontrollen får dokumenteras.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*. Det innebär att registerkontroll av redan anställda endast får dokumenteras genom att en anteckning görs om att registerutdraget har visats upp. Det är den enda dokumentation som får göras om kontrollen. Det får alltså inte föras några anteckningar om registerutdragets innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

25 kap. Annan pedagogisk verksamhet

2 a § En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och *lagen (1998:621) om misstankeregister*. Utdraget ska vara högst *sex månader* gammalt.

Om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas.

Kontrollen av registerutdraget ska dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om registerkontroll av personer som är 15 år eller äldre och är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas.

Ändringarna i *första stycket* innebär att kontroll även ska ske mot uppgifter i misstankeregistret. Vilka typer av uppgifter, dvs. misstankar om brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister (se kommentaren till förslaget om ändring i 8 a § lagen [1998:621] om misstankeregister).

I första stycket görs även ändringar som innebär att utdraget inte får vara äldre än sex månader när det visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 31 § i den nya lydelsen tillämpas inte för

a) den som erbjuds eller tilldelas arbete inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan anställning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 1 och som han eller hon hade före ikraftträdandet,

b) den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan utbildning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 2 och som han eller hon antagits till före ikraftträdandet, och

c) den som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom den kommunala vuxenutbildningen genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program som påbörjats före ikraftträdandet.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att redan anställda hos bemanningsföretag eller t.ex. städföretag inte omfattas av de nya bestämmelserna. Studenter som redan har antagits till en lärarutbildning eller berörda utbildningar inom kommunal vuxenutbildning omfattas inte heller, liksom inte heller den som före ikraftträdandet har anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

17.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

8 a § En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn *eller skollagen (2010:800)* har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

I paragrafen regleras en rätt för en enskild att begära ut ett registerutdrag ur misstankeregistret om sig själv.

Ändringarna i *första stycket* innebär att enskilda har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret när registerkontroll ska göras med stöd av skollagen.

Vilka typer av uppgifter, dvs. misstankar om brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen. Det framgår av andra stycket och sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.

17.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

Kontroll i belastningsregistret inför antagning

16 § *En förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa brott. En kontroll i registret får endast göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning.*

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott som avses i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om att en förutsättning för antagning till vissa utbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott och om i vilket skede av antagningen som registerkontroll får göras.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Med lärarutbildningar avses högskoleutbildningar som leder till en examen på lärarområdet eller som leder till behörighet till ett läraryrke. Med hälso- och sjukvårdsutbildningar avses högskoleutbildningar som leder till en examen eller som leder till yrkeslegitimation för ett hälso- och sjukvårdsyrke. I första stycket anges även att en kontroll i belastningsregistret endast får göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning. Det innebär att kontrollen får göras först när behörighetsbedömning och urval har genomförts och det har fastställts vilka studenter som kommer att erbjudas en utbildningsplats.

Andra stycket är en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse. Den innebär att regeringen i förordning närmare kan ange vilka utbildningar och brott som avses.

Tredje stycket är också en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse. Den möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

Tystnadsplikt

17 § *Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får inte obehörigen röja uppgifter som han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden.*

I det allmännas verksamhet och för sådana organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen gäller den lagen.

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Paragrafen innehåller också en erinran om att i det allmännas verksamhet, dvs. hos lärosäten som är myndigheter, och för enskilda lärosäten som är intagna i bilagan till OSL gäller den lagen.

Enligt bestämmelsen i *första stycket* får den som deltar eller har deltagit, t.ex. på grund av anställning, i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte är intagen i bilagan till OSL inte obehörigen röja vad denne fått veta om enskilds personliga förhållanden. Tystnadsplikten omfattar s.k. skyddade personuppgifter och mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess i det allmännas verksamhet enligt 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket OSL.

Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning eller att uppgiften lämnas ut till den registrerade själv. Det är inte heller fråga om obehörigt röjande om utlämnande sker i en situation när motsvarande uppgifter skulle ha fått lämnas ut enligt OSL.

I 44 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse som innebär att tystnadsplikten enligt denna paragraf inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

I *andra stycket* erinras om att tystnadspliktbestämmelsen i första stycket inte gäller för myndigheter eller lärosäten som är intagna i bilagan till OSL. För dem gäller i stället den sekretess som regleras i 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket OSL. Detsamma gäller för personer som är anställda eller har ett uppdrag hos en sådan myndighet eller ett sådant lärosäte som anges i bilagan till OSL, se 2 kap. 1 § OSL.

Övervägandena finns i avsnitt 12.15.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
- Bestämmelsen i 16 § tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 december 2027.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att bestämmelserna om att sökande till vissa högskoleutbildningar ska kontrolleras i belastningsregistret och nekas antagning om de förekommer i belastningsregistret för vissa brott ska tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar vårterminen 2028.

Övervägandena finns i avsnitt 15.2.

17.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

9 b § Regeringen får i fråga om antagning till vissa utbildningar meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut, om det begärs av en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att uppgifter ur belastningsregistret får lämnas ut, om det begärs av enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

17.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

21 kap. Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer

2 a § *Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

23 kap. Sekretess till skydd för enskild i utbildnings-verksamhet, m.m.

6 b § *Sekretessen enligt 5 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

44 kap. Tystnadsplikt som följer av andra författningar och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Annan lagstiftning

5 § Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,
2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),
4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,
5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,
6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter,
7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, *och*

8. av 17 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Paragrafen reglerar i vilka fall tystnadsplikt i vissa författningar inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Åttonde punkten är ny. I 17 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina föreskrivs att den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte obehörigen får röja uppgifter som han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Av åttonde punkten framgår att den tystnadsplikten är en sådan tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 12.15.

17.6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

4 kap. Studenterna

6 a § *Regeringen får meddela föreskrifter om att en student under en tid av tre år ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten*

1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder, och

2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och

3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avskiljande av studenter som varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder i vissa fall. Ett beslut om avskiljande ska vara tidsbegränsat och avse en tid om tre år från det att beslutet om avskiljande meddelades.

Med disciplinära åtgärder i *punkt 1* avses åtgärder som en högskola har vidtagit med stöd av bestämmelserna i 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen (1993:100). Det innebär att det är fråga om disciplinära åtgärder som vidtas mot olika former av ordningsstörande beteenden. Disciplinära åtgärder som vidtas på grund av att en student har gjort sig skyldig till fusk enligt 10 kap. första stycket 1 högskoleförordningen omfattas alltså inte av bestämmelsen. Det ordningsstörande beteendet kan omfatta både handlingar som riktar sig mot specifika personer såsom våld, hot och trakasserier och mer allmänt ordningsstörande beteende som t.ex. störande av undervisning. Det är ytterst bestämmelserna om disciplinära åtgärder som sätter gränsen för vilka slags handlingar som kan läggas till grund för ett avskiljande. Hur många tidigare beslut om disciplinära åtgärder som krävs för ett avskiljande får bedömas från fall till fall med hänsyn till allvaret i det tidigare ordningsstörande beteendet. Bedömningen kan utgå både från beslut om disciplinära åtgärder som avser varning och som avser avstängning.

Av *punkt 2* följer att studenten inte ska ha rättat sig efter besluten om disciplinära åtgärder för att ett avskiljande ska komma i fråga. Det innebär att studentens fortsatta beteende ska vara av likartat slag som det som legat till grund för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder.

I *punkt 3* anges att studenten genom sitt ordningsstörande beteende ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier. Det ska inte göras någon bedömning av studentens framtida beteende. Kravet på att studenten ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier avser i stället om student genom sitt tidigare beteende kan sägas ha diskvalificerat sig för högskolestudier.

Begränsningen till uppenbara fall av olämplighet markerar att den nya avskiljandegrunden ska tillämpas restriktivt och förbehållas de allvarligaste fallen av upprepat ordningsstörande beteende. Vid bedömningen ska beaktas hur andra personer som studenten kommit i kontakt med under utbildningen har påverkats av studentens ordningsstörande beteende. En sådan påverkan kan t.ex. avse andra studenters möjlighet att tillgodogöra sig undervisningen eller personalens möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter. Bedömningen bör ta sikte på om det ordningsstörande beteendet kan sägas ha äventyrat ordningen och tryggheten vid högskolan.

I kravet på uppenbar olämplighet ligger också att studenten ska ha visat sig likgiltig för de regler som gäller för verksamheten. Även här gäller att ett avskiljande ska begränsas till de allvarligaste fallen. Ett avskiljande ska avse studenter som genom sitt tidigare beteende tydligt har manifesterat sin ovilja att följa de regler som gäller i högskolan. Det kan därför vara av betydelse hur lång tid som har förflutit mellan de tidigare besluten om disciplinära åtgärder och om studenten däremellan kan visa upp längre perioder av skötsamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6–13.10.

7 § En för högskolan gemensam nämnd *ska* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande *enligt 6 §* ska om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

Genom ändringen i *andra stycket* tydliggörs att möjligheten att begära omprövning av ett beslut om avskiljande endast gäller för beslut som gäller tills vidare och alltså inte beslut om avskiljande enligt 6 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Beslut enligt 4 kap. 6 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studenter inte får grunda sig på förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

17.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

19 a § *En studerande får under en tid av tre år avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon*

1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder som grundar sig på ordningsstörande beteende, och

2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och

3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva yrkeshögskolestudier.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avskiljande av studerande som varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder i vissa fall. Ett beslut om avskiljande ska vara tidsbegränsat och avse en tid om tre år från det att beslutet om avskiljande meddelades.

Ett avskiljande enligt den nya grunden ska ske under samma förutsättningar som föreslagits för högskolan. Eftersom det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan, måste de disciplinära åtgärderna ha grundat sig på utbildningsanordnarnas egna regler om detta. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs att det är fråga om disciplinära åtgärder som vidtas mot olika former av ordningsstörande beteenden. Disciplinära åtgärder som vidtas på grund av att en studerande har gjort sig skyldig till fusk omfattas alltså inte av bestämmelsen. Det ordningsstörande beteendet kan omfatta både handlingar som riktar sig mot specifika personer såsom våld, hot och trakasserier och mer allmänt ordningsstörande beteende som t.ex. störande av undervisning. Om det skulle uppkomma fall där det är oklart om det är fråga om ett ordningsstörande beteende eller inte, bör vägledning kunna hämtas från bestämmelserna om disciplinära åtgärder i högskoleförordningen. Hur många tidigare beslut om disciplinära åtgärder som krävs för ett avskiljande får bedömas från fall till fall med hänsyn till allvaret i det tidigare ordningsstörande beteendet. Bedömningen kan utgå både från beslut om disciplinära åtgärder som avser varning och som avser avstängning.

Av *punkt 2* följer att den studerande inte ska ha rättat sig efter besluten om disciplinära åtgärder för att ett avskiljande ska komma i fråga. Det innebär att den studerandes fortsatta beteende måste vara av likartat slag som det som legat till grund för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder.

Punkt 3 anges att den studerande genom sitt ordningsstörande beteende ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva studier i yrkeshögskolan. Det ska inte göras någon bedömning av den studerandes framtida beteende. Kravet på att den studeranden ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier avser i stället om den studerande genom sitt tidigare beteende kan sägas ha diskvalificerat sig för yrkeshögskolestudier. Begränsningen till uppenbara fall av olämplighet markerar att den nya avskiljandegrunden ska tillämpas restriktivt och förbehållas de allvarligaste fallen av upprepat ordningsstörande beteende. Vid bedömningen ska beaktas hur andra personer som den studerande kommit i kontakt med under utbildningen påverkats av det ordnings-

störande beteendet. En sådan påverkan kan t.ex. avse andra studerandes möjlighet att tillgodogöra sig undervisningen eller personalens möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter. Bedömningen bör ta sikte på om det ordningsstörande beteendet kan sägas ha äventyrat ordningen och tryggheten vid yrkeshögskolan.

I kravet på uppenbar olämplighet ligger också att studerande ska ha visat sig likgiltig för de regler som gäller för verksamheten. Även här gäller att ett avskiljande ska begränsas till de allvarligaste fallen. Ett avskiljande ska avse studeranden som genom sitt tidigare beteende tydligt har manifesterat sin ovilja att följa de regler som gäller i högskolan. Det kan därför vara av betydelse hur lång tid som har förflutit mellan de tidigare besluten om disciplinära åtgärder och om den studeranden däremellan kan visa upp längre perioder av skötsamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.14–13.15.

Behandling av personuppgifter

19 b § *Bestämmelserna i 19 d och 19 e §§ tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet inom yrkeshögskolan som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 a §. Ändringarna är endast redaktionella.

19 c § *Bestämmelserna i 19 e och 19 f §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.*

Termer och uttryck i 19 e och 19 f §§ har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 b §. Ändringarna är endast redaktionella.

19 d § *Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns även i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 c §.

19 e § *Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får med stöd av artikel 9.2 g i samma förordning behandlas av en enskild utbildningsanordnare*

1. om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller

2. i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid behandling som sker med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

För myndigheter finns det bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och om sökbegränsningar i 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 d §.

19 f § *Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål får behandlas av en enskild utbildningsanordnare om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet om att avskilja en studerande från utbildning.*

För myndigheter finns det bestämmelser om behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning i 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 e §.

Övriga bestämmelser

20 § Högskolans avskiljandenämnd ska pröva frågor om avskiljande.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildningsanordnaren. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande *enligt 19 §* ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Genom ändringen i *tredje stycket* tydliggörs att möjligheten att begära omprövning av ett beslut om avskiljande endast gäller för beslut som gäller tills vidare och alltså inte beslut om avskiljande enligt 19 a §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Beslut enligt 19 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studenter inte får grunda sig på förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.14 och 13.15.

Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret

Bilaga 1

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att lämna förslag om dels ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret vid nyanställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800), dels om införande av belastningsregisterkontroll beträffande redan anställda inom samma områden. Utredaren ska också analysera dels om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet att inför eller under pågående anställning ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret, dels om Statens skolinspektion och kommuner har motsvarande behov vid den ägar- och ledningsprövning som görs när enskilda ansöker om att godkännas som huvudman inom skolväsendet. Utredaren ska vidare lämna förslag som rör införande av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar och förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll inför anställning, anlitande eller annat mottagande i verksamheten,
- föreslå vilka brott som ska inkluderas i ett sådant registerutdrag,
- analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det,
- analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska kunna ålägga redan anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret,
- analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det,
- analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet att inför eller under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av,
- analysera om det finns behov för Skolinspektionen respektive kommunen att vid sin ägar- och ledningsprövning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret, och vid behov föreslå vilka uppgifter som de ska få del av,
- komplettera de förslag som lämnats i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83), bl.a. genom att föreslå hur ett system med belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examen ska utformas, och

– lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan.

Skolväsendet ska vara fritt från brottslighet

Ett stort antal barn och elever deltar varje dag i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. Läsåret 2022/23 deltog ungefär 3 miljoner barn och elever i sådan verksamhet. Antalet anställda uppskattas samma läsår till drygt 200 000.

Sverige har allvarliga utmaningar med organiserad brottslighet och annan kriminalitet. Särskilt allvarlig är utvecklingen med att allt fler och yngre barn och unga involveras och utnyttjas i de kriminella nätverken. Regeringen genomför därför en historisk offensiv mot brottsligheten i Sverige. På en övergripande nivå handlar det om en omläggning av kriminalpolitiken från ett alltför ensidigt fokus på gärningspersonerna till att sätta brottsoffer och samhällsskydd i centrum.

Det är viktigt att barn och elever garanteras en trygg och säker skolgång där utbildningen anordnas och genomförs av personer som är lämpliga för sina respektive uppdrag.

Uppdraget att utreda hur regleringen om registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska utformas

I skollagen finns bestämmelser om belastningsregisterkontroll. Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret, ett så kallat registerutdrag. Det gäller även för personer som inte ska anställas, men som erbjuds eller tilldelas arbete inom verksamheten på i huvudsak samma villkor som vid en anställning. Belastningsregisterkontroll ska också göras av personer som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom en verksamhet som omfattas av obligatorisk registerkontroll. Detsamma gäller för deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett registerutdrag får inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 §). En kontroll av ett registerutdrag ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras (2 kap. 32 §). Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta

i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag (2 kap. 33 §). En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där pedagogisk verksamhet ska bedrivas ska också på begäran av kommunen visa upp ett belastningsregisterutdrag (25 kap. 2 a §). Uppgifter om vilka brott sådana utdrag ska innehålla regleras i 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

När regleringen om belastningsregisterkontroll infördes begränsades de uppgifter som registerutdraget får innehålla till att avse sexualbrott, försök, förberedelse, medverkan eller stämpling till sådant brott, barnpornografibrott, mord, dråp, grov misshandel, grovt rån och människorov. I förarbetena angavs att andra brottstyper än de här nämnda inte bör omfattas av registerutdragen (prop. 1999/2000:123 s. 29). Dessa bedömningar gjordes för drygt 20 år sedan och efter det har samhällsutvecklingen och omvärldsläget medfört att många nya brott har införts i brottsbalken och i specialstraffrätten. Det är ett mycket allvarligt problem att kriminella rekryterar barn och ungdomar för att begå brott eller att vuxna aktivt verkar för att radikalisera barn och unga. Det finns därför ett behov av att se över vilka brott som numera bör inkluderas i belastningsregisterkontrollen.

Inom skolområdet görs belastningsregisterkontroller inte bara av personer som ska anställas i verksamhet enligt skollagen utan också av enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg och, om den enskilde är en juridisk person, den s.k. ägar- och ledningskretsen (se 2 kap. 5 och 5 a §§ och 25 kap. 10 och 10 a §§ skollagen och 16 b § förordningen om belastningsregister). Det är Skolinspektionen och lägeskommunen som handlägger ärenden om godkännanden och som ett led i detta görs kontroller i belastningsregistret (2 kap. 7 § skollagen). Bestämmelsen om vilka uppgifter om brott som denna registerkontroll omfattar uppdaterades 2022 i samband med att regleringen av ägar- och ledningsprövningen sågs över (prop. 2021/22:157 s. 74). De uppgifter om brott som kan inhämtas i samband med ägar- och ledningsprövning kan utgöra en lämplig utgångspunkt för vilka brott som en utökad belastningsregisterkontroll avseende personer som söker anställning inom skolan eller som annars omfattas av 2 kap. 31 § skollagen ska omfatta.

Att belastningsregisterutdrag endast ska uppvisas innebär att det är svårt att kontrollera i efterhand att en kontroll verkligen har skett och att uppgifterna i registerutdraget varit korrekta. Det är därför viktigt att se över om belastningsregisterkontrollen bör ske genom att utdraget lämnas till den som ska kontrollera det i stället för att det ska visas upp. I bedömningen av vilket förfarande som är mest lämpligt ska hänsyn tas både till behovet av att registerkontrollen genomförs på ett säkert sätt och konsekvenserna för enskildas personliga integritet. Det bör vidare övervägas om tidsgränsen för hur gammalt utdraget från belastningsregistret får vara ska kortas.

Det är viktigt att belastningsregisterkontroll görs inför varje beslut att anställa eller på annat sätt ta emot en person inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet, även om det skulle vara fråga om en förnyad anställning hos samma arbetsgivare. Nuvarande reglering om undantag från huvudregeln om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt mottas inom verksamheten behöver därför ses över. Något krav på att redan anställda ska visa upp ett nytt utdrag ur belastningsregistret finns inte. Det innebär att den som redan är anställd i någon av de verksamheter som anges i 2 kap. 31 § skollagen kan vara dömd för brott utan att arbetsgivaren känner till detta. Staten ska enligt regeringsformen (RF) verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 § RF). Med barn avses varje människa under 18 år. I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen). Enligt artikel 4 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen. Det är mot denna bakgrund viktigt att vidta åtgärder för att skydda barn från att fara illa. En skyddsåtgärd skulle kunna vara att ett registerutdrag ska visas upp med viss regelbundenhet, exempelvis årligen, av den som arbetar i en verksamhet där barn och ungdomar är i beroendeställning till rektor, lärare och annan personal. Det bör därför analyseras för- och nackdelar med att redan anställda omfattas av belastningsregisterkontroll. En sådan analys bör innefatta en analys av eventuella arbetsrättsliga aspekter av en sådan kontroll. Förutsättningarna för omplacering, avstängning och uppsägning av en anställd måste beaktas i analysen.

Nuvarande reglering omfattar inte alla verksamheter som omfattas av begreppet skolväsendet enligt 1 kap. 1 § skollagen. Den som ska anställas, anlitas eller på annat sätt tas emot inom kommunal vuxenutbildning behöver inte uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret. Möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag mot belastningsregistret och misstankeregistret inom andra kommunala verksamheter än skolväsendet ses över i annan ordning (Ju 2024:A). Mot denna bakgrund bör detta uppdrag även omfatta en översyn av om kommunal vuxenutbildning bör omfattas av belastningsregisterkontroll enligt skollagen.

I dag görs ingen kontroll av om en person som ska erbjudas anställning eller på annat sätt omfattas av 2 kap. 31 § skollagen förekommer i misstankeregistret. Det finns inte heller någon möjlighet att göra en sådan kontroll av den som redan är anställd eller för Skolinspektionen eller en kommun att ta del av uppgifter i misstankeregistret som ett led i ägar- och ledningsprövningen. Misstankeregistret förs av Polismyndigheten och regleras i lagen (1998:621) om misstankeregister och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Registret förs huvudsakligen för att underlätta tillgången till uppgifter om skälig misstanke om brott, som behövs i verksamhet hos brottsbekämpande myndigheter. Vissa uppgifter i misstankeregistret är känsliga i förhållande till Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens brottsbekämpande uppdrag.

Det behöver analyseras om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet, Skolinspektionen och kommunerna att kunna kontrollera vissa uppgifter i misstankeregistret och i sådana fall vilka uppgifter. Bedömningen bör innefatta en analys av eventuella arbetsrättsliga aspekter av kontrollen och möjliga risker för polisens och åklagares brottsbekämpande verksamhet.

Utredarens förslag kan innefatta utökade möjligheter för olika aktörer att samla in, använda och lagra personuppgifter. Även om uppgifterna i belastnings- och misstankeregistret i delar kan finnas tillgängliga i allmänna handlingar som är offentliga anses en sammanställning av uppgifterna vara särskilt känslig. En arbetsgivares kontroll av om en person misstänks för eller har begått brott innebär ett intrång i den personliga integriteten. Uppgifterna i misstankeregistret är särskilt integritetskänsliga, eftersom det rör sig om misstankar om brott som ännu inte har prövats av domstol. Vid sina överväganden om tillgång till uppgifterna i registren ska utredaren därför göra en utförlig behovsanalys och i tillämpliga delar en analys om alternativa lösningar. En avvägning ska göras av skyddet av enskildas personliga integritet och det skyddsintresse som ska tillgodoses genom ökade möjligheter till belastningsregisterkontroll.

Det gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Sekretessbestämmelsen är inte tillämplig när en aktör får en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i aktörens verksamhet i stället tillämplig. Enligt 35 kap. 1 § 6 OSL gäller sekretess för uppgift i misstankeregistret om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Uppgifter om brottslighet är känsliga för den enskilde. Det behöver analyseras hur uppgifterna ur belastningsregistret och misstankeregistret ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa. Utredaren behöver ta ställning till om det behövs några ändringar vad gäller regelverken om sekretess och tystnadsplikt med anledning av lämnade förslag.

De förslag om registerkontroll som lämnas måste vara förenliga med dataskyddsregleringen. Bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling finns bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret utgör uppgifter om lagöverträdelser som enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning endast får behandlas under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. I 26 a kap. 6 § skollagen anges i vilka situationer som personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s

dataskyddsförordning får behandlas i verksamhet hos en huvudman för en fristående skola. Det saknas dock stöd för enskilda aktörer inom skolväsendet att behandla sådana uppgifter inför eller under anställning. Om registerkontrollen ska ändras på sådant sätt att utdragen i stället för att uppvisas ska lämnas in till arbetsgivaren, krävs att det införs ett sådant stöd.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll inför anställning, anlitande eller annat mottagande i verksamheten,
- föreslå vilka brott som ska inkluderas i ett sådant belastningsregisterutdrag,
- analysera och ta ställning till om registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det,
- vid behov föreslå en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering i skollagen om registerkontroll,
- lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för arbetsgivare att göra undantag från huvudregeln om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt mottas inom verksamheten,
- analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska kunna ålägga redan anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret,
- analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen att inför eller under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av,
- analysera om det finns behov för Skolinspektionen respektive kommunen att vid sin ägar- och ledningsprövning ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter som de ska få del av,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga,
- vid behov lämna de förslag i fråga om dataskydd, sekretess och tystnadsplikt som kan behövas till följd av förslagen,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag på ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen om anställningsskydd.

Belastningsregisterkontroll bör införas vid antagning till vissa utbildningar och möjligheterna att avskilja studenter från högskoleutbildning bör öka

Ett flertal högskoleutbildningar innebär att studenterna under utbildningen kommer i kontakt med personer i beroendeställning. För vissa av dessa utbildningar är det av särskild vikt att skydda barn, ungdomar och vissa patientgrupper. Ett lärosäte har i dag ingen möjlighet att få kännedom om huruvida en sökande till sådana utbildningar har en brottslig bakgrund. Det finns inte heller något rättsligt stöd för att neka en student att antas till en högskoleutbildning på grund av att han eller hon har dömts för brott.

Flera lärosäten och andra intressenter har vidare anfört att bestämmelserna om och möjligheterna för avskiljande av studenter behöver breddas så att även uppenbart olämpliga studenter kan avskiljas från högskoleutbildning. Det handlar t.ex. om möjligheten att kunna avskilja en student på grund av allvarlig brottslighet. När det gäller vissa högskoleutbildningar lyfts också behovet av att kunna skydda elever, patienter och klienter mot brott och övergrepp av studenter. Det handlar även om att öka tryggheten för studenter och lärare i högskolan som utsätts för trakasserier och hot av studenter i de fall där disciplinåtgärder inte bedöms kunna vidtas.

Mot denna bakgrund fick en särskild utredare hösten 2020 i uppdrag att bl.a. ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar, lämna förslag som innebär ökade möjligheter för statliga universitet och högskolor att avskilja en student från högskoleutbildning och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningen redovisade i oktober 2021 sitt uppdrag i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83), vari bl.a. förslag till kontroll av belastningsregistret och utökade möjligheter till avskiljande av studenter lämnas. Betänkandet har remitterats. Utredningens förslag bedöms angelägna, men mot bakgrund av synpunkter som inkommit från remissinstanserna finns behov att ytterligare analysera och vid behov komplettera utredningens förslag.

Uppdraget att komplettera urvalet av vilka brott som ska omfattas av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa utbildningar

I SOU 2021:83 föreslås att den belastningsregisterkontroll som ska ske inför antagning till vissa högskoleutbildningar på skolområdet respektive hälso- och sjukvårdsområdet ska omfatta samma brott som ingår i den registerkontroll som ska göras enligt 2 kap. 31 § skollagen. Eftersom utredaren har i uppdrag att se över vilka brott som ska omfattas av ett sådant utdrag, finns anledning att även överväga ändringar i den föreslagna regleringen gällande belastningsregisterkontroll inför antagning till högskoleutbildning.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka brott som bör omfattas av den belastningskontroll som ska göras inför antagning till vissa utbildningar, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bilaga 1

Uppdraget att utreda på vilket sätt enskilda utbildningsanordnare kan omfattas av ett system med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen till vissa utbildningar

Uppdraget till Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (U 2020:06) var begränsat till att avse statliga universitet och högskolor. Det ingick alltså inte i uppdraget att lämna förslag som berör enskilda utbildningsanordnare.

I remissvaren framförs synpunkter om att belastningsregisterkontroll bör vara en förutsättning för att bli antagen även för vissa utbildningar vid enskilda utbildningsanordnare som omfattas av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (examenstillståndslagen). Några remissinstanser påpekar att om en sökande kan nekas att antas till en utbildning vid ett statligt universitet eller högskola men antas till en liknande utbildning hos en enskild utbildningsanordnare kan det leda till att studenter med ett kriminellt förflutet söker sig till utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare. I slutändan kan det uppstå parallella antagningsmodeller för likvärdiga utbildningar som alla leder till statligt reglerade examina. Det finns därmed starka skäl som talar för att belastningsregisterkontroll även bör införas vid antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare.

Enskilda utbildningsanordnare är dock inte myndigheter och omfattas inte av det offentligrättsliga regelverket på samma sätt som statliga universitet och högskolor. I examenstillståndslagen anges att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivas så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen (1992:1434). För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Lagen innehåller även vissa bestämmelser om dataskydd. Exempelvis anges att personuppgifter som rör fällande domar i brottmål får behandlas av en enskild utbildningsanordnare om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet om att avskilja en student från utbildning.

Enskilda utbildningsanordnare har dock stor frihet att själva utforma sin antagningsprocess. Det finns därför behov av att föreslå hur ett system för att införa belastningsregisterkontroll som krav för antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare kan utformas. För statliga universitet och högskolor har utredningen bedömt att det inte finns skäl att införa en möjlighet att begära omprövning av beslut om att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Anledningen är att utredningen anser att de befintliga bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut i förvaltningslagen (2017:900) ger tillräckliga möjligheter att korrigera felaktiga beslut. En aspekt som behöver beaktas vid införande av belastningsregisterkontroll vid antagning till utbildningar vid enskilda

utbildningsanordnare är att de inte omfattas av förvaltningslagen. Det finns därför skäl att analysera förutsättningarna för sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos enskild utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83,

- föreslå hur ett system med belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare som omfattas av examenstillståndslagen ska utformas,
- analysera förutsättningarna för sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos enskild utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat samt vid behov lämna förslag i denna del, och
- föreslå nödvändiga författningsförslag.

Förslag som nu avses behöver utformas med hänsynstagande till dataskydds- och sekretessaspekter, vilka behandlas i nästa avsnitt.

Vilka kompletteringar behövs i fråga om dataskydd och sekretess för Universitets- och högskolerådet, statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare?

Den personuppgiftsbehandling som krävs för registerkontroll i samband med antagning till högskoleutbildning behöver vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning och kompletterande nationell lagstiftning. Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål får enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Som nämns ovan finns det för enskilda utbildningsanordnare redan vissa bestämmelser om behandling av personuppgifter, bl.a. uppgifter om lagöverträdelser, i examens-tillståndslagen. Det saknas dock stöd för enskilda utbildningsanordnare att behandla sådana uppgifter i samband med antagning till utbildningar. För att enskilda utbildningsanordnare ska kunna omfattas av belastnings-registerkontrollen krävs det att det införs ett sådant stöd.

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (redovisningsförordningen) föreskrivs att Universitets- och högskolerådet (UHR) får föra ett antagningsregister, vilket myndigheten också gör. Ändamålet med registret är att vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter men uppgifterna får också användas för visst utlämnande, för viss officiell statistik och för forskning (4 kap. 1 §). Om en sökande nekats antagning på grund av att den förekommer i belastnings-registret kommer detta att dokumenteras i antagningsregistret. Det kan nämnas att redovisningsförordningen även innehåller bestämmelser om att varje högskola ska föra ett studieregister som bl.a. har till ändamål att säkra att uppgifter om sökande till utbildning bevaras (2 kap. 1 och 2 §§). I registret ska det för varje student dokumenteras ett flertal uppgifter, däribland om antagning (2 kap. 3 §). Det kan därför inte uteslutas att även

studieregistret någon gång kan komma att innehålla anteckningar om att sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

Det har vid flera tillfällen uppmärksammats att redovisningsförordningens bestämmelser i många fall inte motsvarar de verkliga förhållandena. Det gäller exempelvis möjligheten för statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare att få direktåtkomst till uppgifter i antagningsregistret. Dessa frågeställningar blir än mer aktuella vid införande av belastningsregisterkontroller inför antagning till högskoleutbildning och särskilt om även de enskilda utbildningsanordnarnas antagningsförfarande ska innefatta belastningsregisterkontroll. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har gjort en analys och lämnat förslag till ändringar i förordningen i sin delrapport ”En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – delredovisning av ett regeringsuppdrag”. I rapporten föreslår UKÄ att högskolor och enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter får medges direktåtkomst till uppgifter i antagningsregistret. Övriga enskilda utbildningsanordnare föreslås inte få sådan direktåtkomst, utan i stället få tillgång till uppgifterna i antagningsregistret genom elektroniskt utlämnande på annat sätt. Det är viktigt att samtliga lärosäten på ett enkelt sätt kan få tillgång till de uppgifter som de behöver för att kunna genomföra ett effektivt och rättssäkert antagningsförfarande. Det finns därför behov av att se över hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst kan ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll.

Vid belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning aktualiseras delvis andra frågor om sekretess än vid belastningsregisterkontroll inför anställning i t.ex. en skola. Regleringen i 2 kap. 31 § skollagen bygger på att den enskilde själv begär ut ett registerutdrag och visar upp det inom ramen för ett anställningsförfarande eller ett annat förfarande som omfattas av obligatorisk belastningsregisterkontroll. Om den enskilde vet med sig att han eller hon är dömd för ett brott som omfattas av ett belastningsregisterutdrag som ska visas upp i ett sådant förfarande kan personen välja att inte söka tjänsten eller platsen. På motsvarande sätt skulle en enskild som vet att han eller hon förekommer i belastningsregistret på ett sådant sätt att det skulle utgöra hinder för antagning till en viss utbildning kunna avstå från att söka utbildningen. Kontrollen av att en enskild sökande inte förekommer i belastningsregistret kommer dock inte, på motsvarande sätt som vid t.ex. ett anställningsförfarande, att ske vid ett personligt möte där den enskilde själv kan visa upp ett registerutdrag. I stället föreslås i betänkandet SOU 2021:83 att UHR ska få inhämta uppgifter från belastningsregistret elektroniskt från Polismyndigheten. Det föreslås att uppgifterna endast ska avse om den sökande förekommer eller inte förekommer i registret för något av de angivna brotten, utan att det preciseras vilket eller vilka av brotten som är aktuella i det enskilda fallet. Utredningen föreslår vidare att kontrollen i belastningsregistret bara ska göras avseende sökande som ska erbjudas utbildningsplats. Kontrollen föreslås alltså göras först efter att ett urval av de sökande gjorts, vilket innebär att antalet som ska kontrolleras kan minimeras. Samtidigt innebär

detta att kontrollen måste göras efter urvalet men innan antagningsbesluten fattas, dvs. tiden för att genomföra kontrollen är mycket begränsad, och det är därför uppgifterna måste inhämtas av UHR elektroniskt.

Det gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret enligt 35 kap. 3 § OSL. Sekretessbestämmelsen är inte tillämplig när en aktör får en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i aktörens verksamhet i stället tillämplig. I SOU 2021:83 gjordes bedömningen att det inte finns någon sekretessbestämmelse som kan tillämpas på uppgifter om förekomst i belastningsregistret när de hanteras i lärosätenas eller UHR:s verksamheter. Utredningen bedömde att det inte heller bör införas några nya bestämmelser om sekretess som omfattar sådana uppgifter. Skälet för det var bland annat att detta ändå sannolikt kommer att framgå av ett beslut om nekad antagning, varför en sekretessbestämmelse skulle få begränsad effekt.

Flera remissinstanser motsätter sig utredningens bedömning att uppgifterna om förekomst i belastningsregistret är tillräckligt skyddade utan införande av ytterligare sekretessbestämmelser. Det har också framförts att uppgifter om förekomst i belastningsregistret sannolikt kommer behöva hanteras i antagningssystemet, som har många användare, och att det finns en stor risk att informationen kan behöva lämnas ut vid begäran från allmänheten.

Samtidigt är det viktigt att beslut om antagning är offentliga och det bör i antagningssystemet lämnas tydlig information om att viss brottslighet kommer att utgöra hinder för antagning till vissa utbildningar och att en belastningsregisterkontroll kommer att göras vid antagning till sådana utbildningar. Man kan utifrån sådana utgångspunkter hävda att det är upp till den enskilde att avgöra om denne vill söka den aktuella utbildningen trots att plats kommer att nekas och trots att uppgifterna blir offentliga.
Om belastningsregisterkontroll införs i samband med antagning till vissa utbildningar kan uppgifter om förekomst i belastningsregistret komma att hanteras av UHR och av universitet och högskolor. Uppgifter om brottslighet är känsliga för den enskilde. Det behöver analyseras om uppgifter om förekomst i belastningsregistret ska skyddas av sekretess hos offentliga aktörer. Det kan dock redan idag förekomma känsliga uppgifter om enskilda i antagningssystemet, t.ex. uppgifter om hälsotillstånd eller om s.k. skyddade personuppgifter. Detta är något som har uppmärksammats av UKÄ i delrapporten om en översyn av bestämmelserna om antagningsregistret.

Handlingsoffentligheten och OSL är tillämpliga hos UHR och hos universitet och högskolor med statlig huvudman. Detsamma gäller för den verksamhet vid enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL, dvs. all verksamhet hos Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och dess dotterbolag samt i verksamhet som avser statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander hos Handelshögskolan i Stockholm (2 kap. 4 § OSL och bilagan till OSL).

Sekretess gäller hos statliga lärosäten, de lärosäten som anges i bilagan till OSL och hos UHR i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 5 § andra stycket OSL). Vissa uppgifter om hälsotillstånd kan i dag omfattas av det s.k. minimiskyddet i 21 kap. 1 § OSL som gäller hos alla myndigheter och i sådana verksamheter hos enskilda som anges i bilagan till OSL. Nuvarande sekretessreglering för s.k. skyddade personuppgifter hos UHR och lärosäten (23 kap. 5 § andra stycket OSL) har funnits under många år och bedöms fungera tillfredsställande. När det gäller uppgifter om hälsotillstånd som kan förekomma i antagningsregistret hos UHR, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL behöver det dock analyseras om sådana uppgifter ska skyddas av sekretess i större utsträckning än vad som följer av det s.k. minimiskyddet. Som nämnts ovan behöver det vidare analyseras om även uppgifter om brottslighet som kan komma att registreras i samband med belastningsregisterkontroller bör omfattas av sekretess.

Hos enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examen, men som inte omfattas av regleringen om handlingsoffentlighet och sekretess, finns det inget skydd för sådana uppgifter som omfattas av sekretess hos statliga lärosäten och sådana enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL. För att kunna skydda uppgifter hos enskilda som inte anges i bilaga till OSL krävs särskilda bestämmelser om tystnadsplikt, det vill säga förbud mot att röja en uppgift muntligen eller genom att en handling med uppgiften i lämnas ut. Föreskrifter om tystnadsplikt finns bland annat i 29 kap. 14 § skollagen och i 10 § lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Det behöver analyseras om det i examenstillståndslagen bör införas bestämmelser om tystnadsplikt för vissa känsliga uppgifter, exempelvis för s.k. skyddade personuppgifter och uppgifter om hälsotillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina och som inte anges i bilagan till OSL. En reglerad tystnadsplikt för enskilda utbildningsanordnare skulle också underlätta för de utbildningsanordnare som inte anges i bilagan till OSL att beredas direktåtkomst till uppgifter i UHR:s antagningsregister. Det behöver även analyseras om uppgifter om förekomst i belastningsregistret bör omfattas av en sådan tystnadsplikt.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83,

- lämna förslag som innebär att det är tillåtet för en enskild utbildningsanordnare att behandla uppgifter om förekomst i belastningsregistret i samband med antagning,
- lämna förslag på hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst kan ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll,
- analysera om det finns skäl att införa nya sekretessbestämmelser som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för

exempelvis uppgifter om hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos UHR, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL, och vid behov lämna sådana förslag,
- analysera om det finns skäl att införa bestämmelser om tystnadsplikt som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för exempelvis uppgifter om s.k. skyddade personuppgifter, hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd och som inte anges i bilagan till OSL, och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över möjligheten att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan

I högskolelagen finns en upplysning om att regeringen med stöd av sin restkompetens kan meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen om studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika, eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 §). Regeringen har meddelat föreskrifter i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

I högskolelagen finns vidare en upplysning om att regeringen får meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter (4 kap. 5 §). Med stöd av detta har regeringen meddelat föreskrifter i 10 kap. högskoleförordningen (1993:100). Av bestämmelserna i högskoleförordningen framgår att disciplinära åtgärder i form av varning och avstängning får vidtas mot en student som med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas. Disciplinära åtgärder får även vidtas mot en student som stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan, stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567). Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet skall avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan.

I betänkandet SOU 2021:83 föreslås att bestämmelserna om disciplinära åtgärder i högskoleförordningen ska ändras så att hänvisningen till 1 kap. 4 § diskrimineringslagen tas bort. Disciplinära åtgärder ska således enligt förslaget kunna vidtas mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier eller sexuella trakasserier.

När det gäller regleringen om avskiljande gör utredningen bedömningen att det finns ett behov av att, i de allvarligaste fallen, kunna avskilja vissa studenter som uppträder mycket klandervärt. Utredningen föreslår därför att det ska införas en avskiljandegrund som är kopplad till studentens uppträdande och som ska gälla studenter på alla högskoleutbildningar. Motsvarande förslag lämnas även för yrkeshögskolan. Förslaget innebär att en student tills vidare ska kunna avskiljas från utbildningen om studenten genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. För avskiljande enligt den nya grunden ska det inte krävas att det föreligger en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller egendom under utbildningen. Enligt utredningen syftar avskiljande-grunden till att möjliggöra avskiljande om studentens fortsatta deltagande i utbildningen annars skulle riskera att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet. Prövningen enligt den föreslagna avskiljandegrunden innefattar därmed en viss framåtsyftande bedömning.

Flera lärosäten framför i sina remissvar att de är positiva till och instämmer i utredningens förslag. Ett antal remissinstanser lyfter dock att det finns behov av att ytterligare förtydliga och definiera vad som avses med den nya avskiljanderunden. Det framförs även att det finns behov av att ytterligare analysera hur den nya avskiljandegrunden förhåller sig till befintliga avskiljandegrunder, t.ex. vad gäller skillnader i de krav som ställs för att en student ska kunna avskiljas.

Det kan konstateras att såväl den nya avskiljandegrund som föreslås av utredningen som befintliga avskiljandegrunder innehåller framåtsyftande bedömningar. Det finns en risk att det kan uppstå tillämpningssvårigheter om framåtsyftande bedömningar görs utifrån olika kriterier. Det finns därför skäl att överväga om det i vissa fall bör vara möjligt att fatta beslut om avskiljande av en student i fall där det bedöms finnas en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen, även i fall där studenten inte lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Det kan t.ex. handla om studenter som uppträtt särskilt klandervärt genom att utsätta studenter och personal vid högskolan för oacceptabla beteenden i form av våld, hot eller trakasserier eller som på annat vis allvarligt stör eller förhindrar verksamheten vid lärosätet. Det kan även övervägas om det i vissa fall ska vara möjligt att avskilja studenter som betett sig särskilt klandervärt utan att det görs en framåtsyftande bedömning. I ett sådant fall skulle bedömningen av huruvida studenten ska avskiljas utgå från att studenten betett sig så pass klandervärt att den har förverkat rätten till sin studieplats, t.ex. om högskolan beslutat om disciplinära åtgärder mot en student vid flera tillfällen utan att studenten har korrigerat sitt beteende.

Vid utförande av uppdraget ska beaktas att yttrandefriheten är ett fundament för vårt samhälle som bör värnas. Det är genom det fria meningsutbytet som ett kritiskt tänkande främjas och ett demokratiskt samhälle byggs. I Sverige råder grundlagsskyddad åsikts- och

yttrandefrihet. Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad en frihet att meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten innebär en mycket långtgående rätt för enskilda att uttrycka tankar och idéer i vilket ämne som helst. Den innebär dock inte en frihet att alltid säga precis vad som helst. Det är till exempel inte tillåtet att förtala någon eller att begå en gärning som innefattar hot mot någon eller hets mot folkgrupp.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studerande i högskolan respektive yrkeshögskolan från studier, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren bedömer att det även bör lämnas förslag som omfattar disciplinära åtgärder i högskolan är utredaren oförhindrad att göra det.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag inklusive vilka anpassningar av polisens IT-system som följer av förslagen samt beskriva konsekvenserna av dessa för övrig IT-utveckling på myndigheten. Bland annat ska förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt analyseras och redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redogöra för konsekvenserna för enskilda och bedöma integritetsriskerna med förslagen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och upplysningar från Integritetsskyddsmyndigheten, Högskolans avskiljandenämnd, Polismyndigheten, Statens skolinspektion och Universitets- och högskolerådet. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter och upplysningar från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, arbetsmarknadens parter, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda relevanta examina. Utredaren ska också inhämta upplysningar från andra aktörer som utredaren anser vara av betydelse för arbetet. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, särskilt den utredning som har i uppdrag att förbättra bakgrundskontroller i kommunerna.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2025.

Bilaga 2

Ändring av uppdraget att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret

Regeringskansliet beslutade den 2 april 2024 att en utredare skulle ges i uppdrag att biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att bland annat lämna förslag om dels ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret vid nyanställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800), dels om införande av belastningsregisterkontroll beträffande redan anställda inom samma områden.

Regeringskansliet ändrar uppdragsbeskrivningen på så sätt att utredaren även

– ska lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt och föreslå vilka uppgifter som arbetsgivare på sådant sätt ska få tillgång till, och
– ska föreslå vilka ytterligare brott som ska omfattas av förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

Dessutom förlängs uppdraget. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 april 2025.

Skälet för uppdraget under den andra strecksatsen är att samhällsutvecklingen och omvärldsläget har medfört att nya brott har införts i brottsbalken och i specialstraffrätten sedan förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål beslutades. Det finns därför anledning att se över vilka brottstyper som ska omfattas av domstolarnas underrättelseskyldighet.

Alternativt författningsförslag

Bilaga 3

I denna bilaga finns ett utkast till en alternativ författningsändring i fråga om 2 kap. 33 § skollagen (2010:800) (se avsnitt 8.9).

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
33 §[15]	
Den som inom *ett år* erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag.	Den som inom *sex månader* erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag.

[15] Senaste lydelse 2021:452

Regeringskansliet

Remiss

2025-04-22
U2025/01126

Utbildningsdepartementet

Remiss av promemorian Utökad registerkontroll i utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter

Remissinstanser

1. AcadeMedia AB
2. Almega utbildning
3. Arbetsgivarverket
4. Arbetsdomstolen
5. Arbetsmiljöverket
6. Arboga kommun
7. Askersunds kommun
8. Barnombudsmannen
9. Bollebygds kommun
10. Brottsförebyggande rådet
11. Burlövs kommun
12. Chalmers tekniska högskola AB
13. Civil Rights Defenders
14. Diskrimineringsombudsmannen
15. Elevernas riksförbund
16. Eskilstuna kommun
17. Falkenbergs kommun
18. Flens kommun

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

19. Folkbildningsrådet
20. Funktionsrätt Sverige
21. Föräldraalliansen
22. Göteborgs kommun
23. Göteborgs universitet
24. Götene kommun
25. Hermods Yrkeshögskola
26. Huddinge kommun
27. Högskolan Dalarna
28. Högskolan i Gävle
29. Högskolan Kristianstad
30. Högskolan i Skövde
31. Högskolans avskiljandenämnd
32. Idéburna skolors riksförbund
33. Institutet för mänskliga rättigheter
34. Integritetsskyddsmyndigheten
35. Internationella Engelska Skolan i Sverige AB
36. Justitiekanslern
37. Kalix kommun
38. Karolinska institutet
39. Karlstads universitet
40. Kommunal
41. Kriminalvården
42. Kristinehamns kommun
43. Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
44. Kungl. Tekniska högskolan
45. Köpings kommun
46. Kunskapsskolan i Sverige AB
47. Landskrona kommun
48. Landsorganisationen i Sverige (LO)

49. Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer
50. Linköpings universitet
51. Linnéuniversitetet
52. Lunds universitet
53. Malmö kommun
54. Malmö universitet
55. Marie Cederschiöld högskola AB
56. Motala kommun
57. Mora kommun
58. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor
59. Myndigheten för yrkeshögskolan
60. Mälardalens högskola
61. Nyköpings kommun
62. Olofströms kommun
63. Pajala kommun
64. Polismyndigheten
65. Regelrådet
66. Riksdagens ombudsmän (JO)
67. Saco studentråd
68. Sameskolstyrelsen
69. Sjöbo kommun
70. Sobona
71. Sophiahemmet ideell förening
72. Specialpedagogiska skolmyndigheten
73. Statens skolinspektion
74. Statens skolverk
75. Stenungssunds kommun
76. Stiftelsen Högskolan i Jönköping
77. Stiftelsen Röda Korsets Högskola
78. Stiftelsen Viktor Rydbergs skolor

79. Stockholms kommun
80. Stockholms konstnärliga högskola
81. Stockholms universitet
82. Strängnäs kommun
83. SULF, Sveriges universitetslärare och forskare
84. Svenska ILO-kommittén
85. Svenskt näringsliv
86. Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
87. Sveriges elevkårer
88. Sveriges elevråd
89. Sveriges förenade studentkårer
90. Sveriges Kommuner och Regioner
91. Sveriges Lärare
92. Sveriges Lärarstudenter
93. Sveriges Skolledare
94. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
95. Säkerhetspolisen
96. Teknikhögskolan
97. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
98. Umeå kommun
99. Umeå universitet
100. Universitetskanslersämbetet
101. Universitets- och högskolerådet
102. Uppsala universitet
103. ViS, Vuxenutbildning i Samverkan
104. Yrkeshögskoleförbundet
105. Åre kommun
106. Örebro kommun
107. Örebro universitet
108. Österåkers kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 17 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till med kopia till u.gv.remissvar@regeringskanlsiet.se. Ange diarienummer U2025/001126 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

När det gäller remissvaret bör följande beaktas:

• Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

• Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

• Använd gärna följande rubriker:

- inledande sammanfattande synpunkter bör lämnas under rubriken ”Sammanfattning”
- övergripande synpunkter som inte lämnas under sammanfattningen bör lämnas under rubriken ”Övergripande synpunkter”,
- vid synpunkter på ett förslag eller en bedömning i ett avsnitt eller delavsnitt bör betänkandets avsnittsrubrik (inklusive numrering), användas som rubrik,
- synpunkter avseende konsekvensanalysen bör lämnas under rubriken ”Konsekvenser”.

Ytterligare råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att

redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Eva Lenberg
Rättschef

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-06-18

§ 74
Diarienr: SK-2025/00293

Yttrande om remiss från Utbildningsdepartementet: Promemoria - Utökad registerkontroll i utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter

Beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar att ställa sig bakom förvaltningens remissyttrande till Utbildningsdepartementet gällande: *Promemoria - Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter* – U2025/01126.

Reservation: Izabel Riedl (M) och Frida Fröberg (KD) till förmån för egna yrkanden.

Ärendebeskrivning

Promemorian från utbildningsdepartementet behandlar tre förslag om utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet. Det första förslaget rör utökade registerkontroller inom skolväsendets och annan pedagogisk verksamhet. Det andra förslaget rör införandet av belastningsregister-kontroll vid antagning till vissa högskoleutbildningar, det tredje rör ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande på högskolan och yrkeshögskolan. Det förstnämnda är främst aktuellt för nämndens räkning och de övriga två lämnas därmed kortfattat beskrivna.

Lagändringsförslagen innefattar en utökning av de brott som ska vara synliga i registerutdrag och ingå i belastningsregisterkontrollen före anställning eller annat mottagande i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet. Till exempel; grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskap, vilseledande till äktenskapsresa, grovt

olaga hot, grov utpressning, rån, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och brott mot lagen om straff för vissa internationella brott samt lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor.

Därtill föreslås att vissa brott mot vapenlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor, smuggling, narkotikastrafflagen, dopningslagen och alkohollagen ska vara synliga i registerutdrag och ingå i belastningsregisterkontrollen samt att införande av kontroll i misstankeregistret där åtal väckts för brott även ska ingå.

Kortare giltighetstid föreslås för registerutdrag som ska uppvisas till sex månader en ändring från dagens ett år. Den utökade registerkontrollen föreslås även innefatta Komvux, vilken saknas idag, men ska vara begränsad till grövre brott.

En ny grund för avskiljande föreslås för studenter/studerande på högskola och yrkeshögskola som tidigare varit föremål för disciplinära åtgärder på grund av återkommande ordningsstörande beteenden och därigenom visat sig uppenbart olämpliga för studier. Förslaget är att beslutet ska vara tidsbegränsat till tre år.

Vidare föreslås att det införs en möjlighet för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att under pågående anställning genomföra kontroll i belastningsregistret av redan anställda. Dock högst en gång per år och avse samtliga anställda eller en grupp av anställda.

Förslagets andra del innefattar att det skulle införas belastningsregister-kontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar, exempelvis vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar vid statliga universitet och högskolor. Förslaget grundar sig på att grövre brott som är synliga i registerutdrag med stor sannolikhet skulle leda till återkallade lärarlegitimationer eller yrkeslegitimationer inom hälso- och sjukvårdsområdet. Att grövre brott därmed beaktas redan vid antagning bidrar till en mer förutsebar reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimationer. Denna registerkontroll föreslås även gälla antagning

till högskoleutbildning hos enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd.

Förslagets tredje del rör ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande i högskola och yrkeshögskola. Förslaget ska tillämpas restriktivt och endast avse uppenbara fall av olämplighet och avse de allvarligaste fallen av ordningsstörande beteende. Förslaget är att beslutet ska vara tidsbegränsat till tre år. Därefter ska den studerande kunna återuppta sin utbildning.

Samtliga lag- och förordningsändringar föreslås träda i kraft 1 juli 2026

Yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att de förslag som föreligger i promemorian som rör skolans verksamhet är positivt och stärker skyddet för barn och elever enligt nedan.

De utökade registerkontrollerna av personal som innefattar fler grövre brott skyddar barn och elever mot våld, övergrepp och kan motverka rekrytering och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan av personal inom utbildningsverksamhet inkluderat vuxna elever inom kommunal vuxenutbildning.

Huvudmän får ett bättre och bredare underlag för att bedöma lämpligheten hos personer som ska anställas eller på annat sätt verka i verksamheten. Förslagen skapar en mer förutsebar och enhetlig reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation.

En ny grund för avskiljande av studenter som visat sig uppenbart olämpliga att bedriva högskolestudier eller yrkeshögskolestudier.

Nämnden ställer sig positiv till och stödjer utredarens förslag att det bör införas centrala bestämmelser om disciplinära åtgärder även för yrkeshögskolan för ökad rättssäkerhet. I dag saknar yrkeshögskolan centrala författningsreglerade disciplinära åtgärder liknande de som högskolan har.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden instämmer i utredarens uppfattning att det innebär svårigheter för arbetsgivare under pågående anställning att genomföra kontroll i belastningsregistret och att det inte

är proportionerligt till inskränkning av skyddet för den personliga integriteten. En sådan kontroll bör endast ske om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. Nämnden ställer sig tveksam inför att inkludera kontroller i misstankeregister. Detta kan leda till att arbetsgivaren felaktigt betraktar en anställd som skyldig innan fällande dom. Dock kan information från misstankeregistret indikera att ytterligare utredningsåtgärder bör vidtas, vilket kan leda till en mer omfattande bedömning av en persons lämplighet.

I dag finns ingen skyldighet att uppvisa ett registerutdrag vid förnyad anställning men med föreliggande förslag kommer huvudman vara skyldig att kontrollera registerutdrag vid varje anställningstillfälle. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig bakom utredarens förslag att behålla undantaget att visa upp registerutdrag och att giltighetstiden minskas från ett år till sex månader. Försvinner undantaget kommer det medföra en ökad administration och försvåra anställningsförfarandet av intermittent personal vid varje anställningstillfälle.

Beslutsunderlag

Bilaga: Promemoria - Utökande registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter

Beredningsansvariga

Cathrin Backman Löfgren, utbildningsstrateg
Emma Steen, utbildningsjurist

Yrkanden

Socialdemokraterna och Centerpartiet för bifall till tjänsteskrivelsens förslag.

Moderaterna och Kristdemokraterna för avslag till tjänsteskrivelsens förslag.

Moderaterna för att nämnden lämnar yttrande enligt nedan:

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att de förslag som föreligger i promemorian som rör skolans verksamhet är positivt och stärker skyddet för barn och elever enligt nedan.

De utökade registerkontrollerna av personal som innefattar fler grövre brott skyddar barn och elever mot våld, övergrepp och kan motverka rekrytering och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan av personal inom utbildningsverksamhet inkluderat vuxna elever inom kommunal vuxenutbildning.

Huvudmän får ett bättre och bredare underlag för att bedöma lämpligheten hos personer som ska anställas eller på annat sätt verka i verksamheten. Förslagen skapar en mer förutsebar och enhetlig reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation.

En ny grund för avskiljande av studenter som visat sig uppenbart olämpliga att bedriva högskolestudier eller yrkeshögskolestudier.

Nämnden ställer sig positiv till och stödjer utredarens förslag att det bör införas centrala bestämmelser om disciplinära åtgärder även för yrkeshögskolan för ökad rättssäkerhet. I dag saknar yrkeshögskolan centrala författningsreglerade disciplinära åtgärder liknande de som högskolan har.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på att möjligheten stärks för huvudmän att genomföra registerkontroller även under pågående anställning, när det finns tydliga skäl. Det är rimligt att arbetsgivare inom skola och utbildning ges verktyg för att agera ansvarsfullt när misstankar uppstår om olämpligt beteende. I miljöer där barn, ungdomar och vuxna vistas krävs särskilt höga krav på personalens lämplighet och integritet.

Nämnden anser att det även kan vara motiverat att i vissa fall ta del av misstankeregister, under tydliga rättssäkra former. En sådan åtgärd får inte tolkas som att en individ är skyldig, men kan indikera behov av ytterligare utredning av lämpligheten att arbeta i utbildningsverksamhet.

Vidare ser nämnden positivt på att regelverket tydliggörs kring registerutdrag vid varje nyanställningstillfälle. En mer konsekvent kontroll stärker förtroendet för skolan som trygg arbets- och lärmiljö. Att sänka giltighetstiden för registerutdrag från ett år till sex månader är en proportionerlig åtgärd som ökar aktualiteten i bedömningen. Samtidigt bör en viss flexibilitet behållas för att undvika onödig administrativ börda vid återkommande anställningar av exempelvis intermittent personal. Nämnden anser därför att nuvarande undantag bör kvarstå, men att kontrollsystemet stärks i sin helhet.

Kristdemokraterna för bifall till Moderaternas yrkande ovan.

Ändringsyrkande

Liberalerna för

-att stryka nedanstående text i tjänsteskrivelsens förslag:

~~*Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden instämmer i utredarens uppfattning att det innebär svårigheter för arbetsgivare under pågående anställning att genomföra kontroll i belastningsregistret och att det inte är proportionerligt till inskränkning av skyddet för den personliga integriteten. En sådan kontroll bör endast ske om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.*~~

-att ersätta struken text med Moderaternas skrivning:

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på att möjligheten stärks för huvudmän att genomföra registerkontroller även under pågående anställning, när det finns tydliga skäl. Det är rimligt att arbetsgivare inom skola och utbildning ges verktyg för att agera ansvarsfullt när misstankar uppstår om olämpligt beteende. I miljöer där barn, ungdomar och vuxna vistas krävs särskilt höga krav på personalens lämplighet och integritet.

Propositionsordning

Ordföranden prövar de tre alternativen mot varandra; tjänsteskrivelsens förslag, Moderaternas förslag till nytt yttrande och Liberalernas ändringsyrkande, och finner att nämnden beslutar att bifalla tjänsteskrivelsens förslag.

Reservation: Izabel Riedl (M) och Frida Fröberg (KD) till förmån för egna yrkanden.

Beslutet ska skickas till
ksdiarium@umea.se, senast 250722 och märk ämnesrad: KS-2025/00430

Umeå kommun
Individ- och familjenämnden

Protokollsutdrag
2025-06-18

§ 146

Diarienr: IFN-2025/00161

Remiss - Utökad registerkontroll i utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter U2025/01126

Beslut

Individ- och familjenämnden yttrar sig i enlighet med det reviderade yttrande 2025-05-26.

Ärendebeskrivning

Sverige står i dag inför allvarliga utmaningar med radikaliserade rörelser som våldsbejakande extremism och en allt grövre organiserad brottslighet där det grova våldet har krupit längre ner i åldrarna. Barn och elever behöver i dag inte bara skyddas mot våld och övergrepp utan också mot rekrytering till kriminella nätverk och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan. Förslaget från utbildningsdepartementet är att fler brott ska omfattas av det registerutdrag som ska visas upp inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

Föredragande HR-Strateg lägger vid arbetsutskottet sammanträde fram ett reviderad yttrande som går i linje med remissvar som Umeå kommun tidigare lämnat på liknande remisser.

Arbetsutskottets beslutsordning

Yrkande

Andreas Lundgren (S) och Igor Hell (M) yrkar bifall till det reviderade yttrandet och tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Arbetsutskottets beslutsgång

Andreas Sellstedt (V) avstår från att delta i beslutet.

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att yttra sig i enlighet med den reviderade yttrandet och tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Umeå kommun
Individ- och familjenämnden

Protokollsutdrag
2025-06-18

Individ- och familjenämndens beslutsordning

Yrkande

Andreas Lundgren (S) och Igor Hell (M) yrkar bifall till tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Individ- och familjenämndens beslutsgång

Individ- och familjenämnden beslutar att yttra sig i enlighet med det reviderade yttrande 2025-05-26.

Beslutsunderlag

Yttrande 2025-05-26
Promemoria U2025/01126

Beredningsansvariga

HR-strateg Marie Eriksson
Utbildningsstrateg Gymnasie- och vuxennämnden Cathrin Backman Löfgren

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen

UMEÅ KOMMUN

Yttrande Sida 1 av 2

2025-05-26 Dnr: IFN-2025/00161

Kommunstyrelsen

Remiss - Utökad registerkontroll i utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter U2025/01126

Bakgrund

Sverige står i dag inför allvarliga utmaningar med radikaliserade rörelser som våldsbejakande extremism och en allt grövre organiserad brottslighet där det grova våldet har krupit längre ner i åldrarna. Barn och elever behöver i dag inte bara skyddas mot våld och övergrepp utan också mot rekrytering till kriminella nätverk och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan. Förslaget från utbildningsdepartementet är att fler brott ska omfattas av det registerutdrag som ska visas upp inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

Registerutdraget föreslås även omfatta uppgifter om brotten grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapresa, grovt olaga hot, grov utpressning, rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp. Samt även vissa internationella brott och brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor. Därutöver ska utdraget också innehålla uppgifter om vissa brott mot vapenlagen (1996:67), tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt alkohollagen.

Regeringskansliet har gett en utredare i uppdrag att biträda Utbildningsdepartementet med att dels lämna förslag om ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret inför och under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800), dels lämna förslag som rör införande av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar och förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan (U 2024:B).
Förslagen inkluderar:

- **Utökade registerkontroller**: Inför anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska fler brott omfattas av belastningsregisterkontrollen, inklusive brott som människohandel, grovt olaga tvång, och grov fridskränkning.
- **Misstankeregister**: Införande av kontroller i misstankeregistret för brott där åtal har väckts.
- **Giltighetstid för registerutdrag**: Förkortning av giltighetstiden för registerutdrag från ett år till sex månader.
- **Avskaffande av undantag**: Borttagande av undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag vid förnyad anställning inom ett år.
- **Kontroller under pågående anställning**: Möjlighet för arbetsgivare att årligen begära att anställda visar upp utdrag ur belastningsregistret.

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Marie Eriksson

marie.eriksson.2@umea.se

- **Högre utbildning**: Införande av belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa lärar- och vårdutbildningar, samt för enskilda utbildningsanordnare.
- **Avskiljande av studenter**: Nya grunder för att avskilja studenter från högskole- och yrkeshögskoleutbildningar baserat på disciplinära åtgärder och fortsatt olämpligt beteende.

Individ och familjenämnden besvarar de fem första förslagen rörande anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Sammanfattning

Individ och familjenämnden ställer sig positiva till såväl att fler brott ska omfattas av de registerutdrag som visas upp vid anställning som vid förslaget att förkorta giltighetstiden från ett år till sex månader.

Nämnden ser positivt på kontroller mot misstankeregistret avseende samma brottskategorier som föreslås i remissen om utökad registerkontroll.

Vidare ställer sig även nämnden också bakom utredarnas förslag om att behålla undantaget från att visa upp registerutdrag, men att tiden för att visa utdraget från tidigare anställning minskas från ett år till sex månader. Om undantaget skulle upphävas skulle det medföra en kraftigt ökad administrativ börda för verksamheterna och starkt försvåra anställningsförfarandet av intermittent personal då det skulle innebära kontroll av belastningsregister vid varje anställningstillfälle.

Utredarna menar att registerkontroller under pågående anställning innebär en rad svårigheter och intrång i den enskildes integritet. Nämnden skulle önska att regeringen utredde en sådan möjlighet där registerkontroller av anställda kan göras möjliga.

Detta remissvar har utarbetats av Marie Eriksson, HR-strateg i samarbete med Cathrin Backman Löfgren, utbildningsstrateg, Utbildningsförvaltningen.

Annica Lundin
HR-chef

Marie Eriksson
HR-Strateg

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-07-24

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00531

Svar på remiss: Avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar

att svara på remissen enligt tekniska nämndens förslag.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har fått rubricerad remiss för yttrande till Finansdepartementet senast 22 augusti 2025. Stadsledningskontoret har inhämtat svar från tekniska nämnden (se nedan).

Yttrande
Umeå kommun har inga synpunkter på förslaget. Det är i linje med hur många övriga kommuner väljer att göra.

Beslutsunderlag
Remissen
Tekniska nämndens protokoll 2025-06-19, § 65.

Beslutet ska skickas till
fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.ofa.dis@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2025/00974

Margaretha Alfredsson
stadsdirektör

Tomas Jakobsson
kommunsekreterare

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2025-06-19

§ 65
Diarienr: TN-2025/00480

Yttrande Remiss av promemorian Avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur - Regeringen.se

Beslut

Tekniska nämnden beslutar

att lämna yttrande enligt nedan.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun har fått möjlighet att yttra sig gällande Remiss av promemorian Avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur - Regeringen.se. Kommunstyrelsen har bett Tekniska nämnden att skriva fram ett yttrande.

Yttrande

Umeå kommun har inga synpunkter på förslaget. Det är i linje med hur många övriga kommuner väljer att göra.

Beslutsunderlag

avvikande-fran-tyst-godkannande-om-en-myndighet-inte-har-provat-en-tillstandsansokan-enligt-eus-forordning-om-gigabitinfrastruktur. Bilaga.

Checklista för handläggning av ärenden inför politiska beslut bedöms inte tillämpbar i ärendet.

Beredningsansvariga

Mattias Wallmark

Umeå kommun
Tekniska nämnden

Protokollsutdrag
2025-06-19

Beslutet ska skickas till
KSdiarium senast 22 juli. Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00531.

Regeringskansliet

Remiss

2025-05-21
Fi2025/00974

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning, Enheten för digital infrastruktur och säkerhet
David Troëng

Remittering av promemorian Avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur

Remissinstanser

1. Berg kommun
2. Boverket
3. Energiföretagen
4. Ericsson
5. Fastighetsägarna Sverige
6. Fortifikationsverket
7. Försvarets materielverk
8. Försvarets radioanstalt
9. Försvarsmakten
10. GlobalConnect
11. Grums kommun
12. Havs- och vattenmyndigheten
13. Hedemora kommun
14. Hela Sverige ska leva
15. Hi3g Access
16. Justitieombudsmannen
17. Kalix kommun
18. Kalmar kommun

19. Karlskrona kommun
20. Kristinehamn kommun
21. Kustbevakningen
22. Lantmäteriet
23. Ludvika kommun
24. Luftfartsverket
25. Länsstyrelsen i Gotlands län
26. Länsstyrelsen i Norrbottens län
27. Länsstyrelsen i Skåne län
28. Länsstyrelsen i Uppsala län
29. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
30. Länsstyrelsen i Örebro län
31. Myndigheten för digital förvaltning
32. Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap
33. Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
34. Naturvårdsverket
35. Nässjö kommun
36. Open Infra Core
37. Polismyndigheten
38. Post- och telestyrelsen
39. Riksarkivet
40. Region Kronoberg
41. Region Norrbotten
42. Region Skåne
43. Region Stockholm
44. Region Sörmland
45. Region Värmland
46. Region Västerbotten
47. Region Västernorrland
48. Västra Götalandsregionen

49. Riksantikvarieämbetet
50. Ronneby kommun
51. SABO
52. Simrishamn kommun
53. Sjöfartsverket
54. Skinnskatteberg kommun
55. Sotenäs kommun
56. Statens fastighetsverk
57. Stockholm kommun
58. Sundbyberg kommun
59. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)
60. Svenska Kraftnät
61. Svenska Stadsnätsföreningen
62. Svenskt vatten
63. Sveriges geologiska undersökning
64. Sveriges kommuner och regioner
65. SVT
66. Säkerhetspolisen
67. Tech Sverige
68. Teknikföretagen
69. Tele2
70. Telenor
71. Telia
72. Teracom
73. Tillväxtverket
74. Timrå kommun
75. Torsby kommun
76. Totalförsvarets forskningsinstitut
77. Trafikverket

78. Trelleborg kommun
79. Umeå kommun
80. Uppsala universitet
81. Varberg kommun
82. Vetlanda kommun
83. Vänersborgs tingsrätt
84. Västerås kommun
85. Åre kommun
86. Öckerö kommun
87. Östra Göinge kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 22 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.ofa.dis@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2025/00974 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

Felisa Krzyzanski
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Promemoria

Avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur

Sammanfattning

I denna promemoria, som har tagits fram av Gigabitutredningen (Fi 2024:03), lämnas förslag om hur Sverige övergångsvis kan avvika från bestämmelsen om s.k. tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1309 av den 29 april 2024 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation, om ändring av förordning (EU) 2015/2120 och om upphävande av direktiv 2014/61/EU (Gigabitinfrastrukturförordningen).

I förordningen regleras bl.a. inom vilken tid som de behöriga myndigheterna ska bevilja eller avslå en ansökan om tillstånd. Om en behörig myndighet inte har fattat ett beslut inom den tidsfristen ska tillståndet anses vara beviljat när tidsfristen löper ut (s.k. tyst godkännande). Medlemsstaterna får avvika från bestämmelsen om tyst godkännande bl.a. om det finns ett rättsmedel som innebär att den operatör som har lidit skada till följd av förseningen har rätt att begära ersättning för skada i enlighet med nationell rätt.

I promemorian görs bedömningen att 3 kap. 2 § skadeståndslagen utgör ett sådant rättsmedel och det föreslås en bestämmelse om att ett tillstånd inte ska anses beviljat om en myndighet inte har fattat beslut om tillståndsansökan inom den tillämpliga tidsfristen som avses i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur. Bestämmelserna föreslås införas i en ny förordning, som ska träda i kraft den 12 november 2025.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2

1 Förslag till förordning om avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur 4

2 Bakgrund 5
2.1 Tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en ansökan om tillstånd inom tillämpliga tidsfrister 5
2.2 Utredningens uppdrag 5

3 Avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister 7
3.1 En ny förordning ska införas 7
3.2 Tillgängligt rättsmedel 7
3.3 Avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister 10

4 Ikraftträdande 10

5 Konsekvenser 11
5.1 Utgångspunkter 11
5.2 Alternativ för att lösa uppgiften 11
5.3 Förslagets kostnader och intäkter 12
5.4 Andra konsekvenser av förslaget 13
5.5 Proportionalitet 14
5.6 Det kommunala självstyret 14
5.7 Behov av informationsinsatser 14
5.8 Utvärdering 15
5.9 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen 15

1 Förslag till förordning om avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1309 av den 29 april 2024 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation, om ändring av förordning (EU) 2015/2120 och om upphävande av direktiv 2014/61/EU (Gigabitinfrastrukturförordningen), här benämnd EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Avvikande från tyst godkännande

3 § Med avvikelse från artikel 8.1 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska ett tillstånd inte anses beviljat om myndigheten inte har prövat ansökan inom den tillämpliga tidsfristen som avses i artikel 7.5 i samma förordning. Detta gäller dock inte när domstolar fullgör sina rättskipningsuppgifter.

I 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) finns ett sådant rättsmedel som avses i artikel 8.2 a i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

Denna förordning träder i kraft den 12 november 2025.

2 Bakgrund

2.1 Tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en ansökan om tillstånd inom tillämpliga tidsfrister

Europaparlamentet och rådet antog den 29 april 2024 förordningen (EU) 2024/1309 om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av gigabitnät för elektronisk kommunikation, om ändring av förordning (EU) 2015/2120 och om upphävande av direktiv 2014/61/EU (Gigabitinfrastrukturförordningen), nedan benämnd EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

I artikel 7 i förordningen regleras de förfaranden som ska gälla när en operatör ansöker om sådana tillstånd som omfattas av förordningen. Av artikel 7.5 framgår att behöriga myndigheter ska bevilja eller avslå en ansökan om tillstånd, utom ledningsrätter, inom fyra månader från dagen för mottagandet av en fullständig tillståndsansökan. Kravet påverkar dock inte andra särskilda tidsfrister eller skyldigheter som fastställs för ett korrekt genomförande av tillståndsförfarandet, inbegripet överklagandeförfaranden. Utredningen bedömer därför att tidsfristen enbart gäller hos den tillståndsgivande myndighet som först prövar ansökan.

Av artikel 7.5 framgår vidare att tidsfristen om fyra månader inte är absolut. De behöriga myndigheterna, dvs. de tillståndsgivande myndigheterna, får i undantagsfall och vederbörligen underbyggda fall förlänga tidsfristen på grund av skäl som medlemsstaten har angett på förhand. En förlängning ska vara så kort som möjlig och får inte överstiga fyra månader, utom när så krävs för att uppfylla andra särskilda tidsfrister eller skyldigheter som fastställs för ett korrekt genomförande av tillståndsförfarandet.

Om en behörig myndighet inte har fattat ett beslut inom den tillämpliga tidsfrist som anges i artikel 7.5 ska tillståndet anses vara beviljat när tidsfristen löper ut (s.k. tyst godkännande). Detta framgår av artikel 8.1. Av artikel 8.2 framgår dock att medlemsstaterna får avvika från bestämmelsen om tyst godkännande om minst ett av följande rättsmedel finns tillgängligt för tillståndsförfarandet i fråga:

a) Den operatör som har lidit skada till följd av den behöriga myndighetens bristande efterlevnad av den tillämpliga tidsfristen enligt artikel 7.5 har rätt att begära ersättning för skada i enlighet med nationell rätt.
b) Operatören får hänskjuta ärendet till en domstol eller till en tillsynsmyndighet.

2.2 Utredningens uppdrag

Regeringen har gett utredningen i uppdrag att föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser som EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ger anledning till. En del av uppdraget innebär att

utredningen ska lämna förslag på hur Sverige kan avvika från artikel 8.1 om tyst godkännande genom uppfyllande av artikel 8.2 a.[1] Uppdraget ska redovisas senast den 6 november 2025.[2]

EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska tillämpas från och med den 12 november 2025.[3] Med beaktande av att utredningen ska redovisa sitt uppdrag i november 2025 och att det därefter behövs tid för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet kommer de kompletterande bestämmelserna till förordningen som har sin grund i utredningens betänkande inte att kunna träda i kraft samtidigt som förordningen ska börja att tillämpas.

Långsam handläggning kan som huvudregel inte läggas till grund för att bevilja ett tillstånd enligt svensk rätt. En sådan ordning skulle även kunna strida mot flera principer i det svenska rättssystemet, däribland det kommunala självstyret. Efter att ha informerat Finansdepartementet har utredningen därför beslutat att lämna en promemoria med förslag på hur Sverige övergångsvis, fram till dess att det fullständiga regelverket med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gigabitinfrastruktur har trätt i kraft, kan avvika från artikel 8.1 om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister. På så sätt kan det säkerställas att kompletterande svenska författningsbestämmelser till artikel 8 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur har trätt i kraft när förordningen ska börja tillämpas.

Eftersom tiden som har funnits för att ta fram förslagen har varit mycket kort och fler aspekter kan framkomma under den tid som återstår fram till att utredningen överlämnar sitt betänkande, kan utredningen i betänkandet komma till andra slutsatser än de som presenteras i denna promemoria.

Betänkandet kommer även att innehålla sådana förslag som rör avvikande från artikel 8.1 som inte har kunnat omhändertas inom ramen för de förslag som presenteras i denna promemoria.

I betänkandet kommer även andra förslag som rör tillståndsförfaranden i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur att redovisas, bl.a. förslag om skäl för att de behöriga myndigheterna på eget initiativ ska kunna förlänga tidsfristen för beslut om tillstånd. Vilken tidsfrist som fastställs i enlighet med artikel 7.5 har betydelse för när tyst godkännande anses ha skett eller en eventuell skadeståndsskyldighet uppkommer.

[1] Dir. 2024:76. Utredningens uppdrag är alltså inte att utreda om det är lämpligt att avvika från bestämmelsen om tyst godkännande, utan endast att föreslå hur ett sådant avvikande kan uppnås.
[2] Dir. 2025:47.
[3] Artikel 19.2 i GIA.

3 Avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister

3.1 En ny förordning ska införas

Utredningens förslag: En ny förordning om avvikande från tyst godkännande om en myndighet inte har prövat en tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska införas.

Skälen för förslaget

Den del av utredningens uppdrag som redovisas i denna promemoria syftar till att lämna förslag på hur ett avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister kan ske fram till dess att det fullständiga regelverket med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gigabitinfrastruktur har trätt i kraft.

Sådana bestämmelser som behövs för att ge uttryck för tillämpningen av ett alternativt rättsmedel enligt bestämmelserna i artikel 8.2 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur gäller inte skyldigheter för enskilda och avser inte heller i övrigt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. En reglering av frågan om Sveriges avvikande från principen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister kan därför meddelas med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen (regeringens restkompetens).

Mot bakgrund av detta och eftersom bestämmelserna bör träda i kraft senast när EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska börja att tillämpas den 12 november 2025, anser utredningen att det framstår som mest ändamålsenligt att införa en särskild förordning som innehåller de nationella kompletterande bestämmelserna som behövs för att övergångsvis avvika från artikel 8.1 i EU-förordningen.

3.2 Tillgängligt rättsmedel

Utredningens bedömning: De relevanta tillståndsförfattningarna innehåller inga bestämmelser som kan anses utgöra ett sådant rättsmedel som avses i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

I skadeståndslagen finns en bestämmelse som utgör ett sådant rättsmedel.

Skälen för bedömningen

Av artikel 8.2 a i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur följer att medlemsstaterna får avvika från bestämmelsen om tyst godkännande vid

avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan i artikel 8.1 om operatören har tillgång till ett rättsmedel som gör det möjligt för operatören att begära ersättning för skada till följd av att en myndighet inte har efterlevt tidsfristen i artikel 7.5. Det behöver därför klargöras om det finns bestämmelser i svensk rätt som kan anses utgöra ett sådant rättsmedel. Om sådana bestämmelser saknas ska förslag om detta lämnas.

Tillståndsförfattningarna och befintliga rättsmedel i dessa

De olika tillstånd som, enligt utredningens bedömning, kan komma att omfattas av reglerna om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur regleras i miljöbalken, lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), kulturmiljölagen (1988:950), ordningslagen (1993:1617), plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2016:319) om skydd för geografisk information. Dessa författningar innehåller inga bestämmelser som medger ersättning för skada på grund av dröjsmål vid handläggning av tillståndsärenden. I plan- och bygglagen finns det dock en bestämmelse om avgiftsreduktion vid förseningar i handläggningen av vissa ärenden.

Enligt 12 kap. 8 a § plan- och bygglagen ska avgiften för handläggningen av bl.a. ett ärende om lov eller en anmälan reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist överskrids. Syftet med systemet med avgiftsreduktion är att effektivisera hanteringen av sådana ärenden och skapa incitament för att korta handläggningstiderna.[4] Det är således närmast fråga om ett sanktionssystem riktat till byggnadsnämnderna. Bestämmelsen ger inte möjlighet att begära ersättning för en viss skada, utan ersättningen sker i form av den stadgade avgiftsreduceringen, vilken byggnadsnämnderna ska hantera på eget initiativ vid uttag av avgiften. Systemet med reducerade avgifter i plan- och bygglagen kan därmed inte anses vara ett sådant rättsmedel som EU:s förordning om gigabitinfrastruktur hänvisar till i denna del.

De relevanta tillståndsförfattningarna innehåller därmed inga bestämmelser som kan anses utgöra ett sådant rättsmedel som avses i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur och det måste därför övervägas om det finns rättsmedel i någon annan författning.

Skadeståndslagen

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten eller en kommun ersätta

1. personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar,
2. skada på grund av att någon annan kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning, och
3. skada som ersätts enligt 2 kap. 3 a § och som orsakas genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning.

Staten eller en kommun bär inte något strikt skadeståndsansvar för ofullkomligheter i dess verksamhet. Liksom övriga regler i skade-

[4] Se MÖD 2022:8 och prop. 2017/18:210 s. 12 f.

ståndslagen innebär 3 kap. 2 § ett ansvar för styrkt vållande. Bedömningen av om en myndighet har varit oaktsam ska vara objektiv. Att det har förekommit något som i och för sig kan vara skadeståndsgrundande är inte heller tillräckligt för att ersättning ska utges. Det krävs också att det inträffade har orsakat skada. Det är den som begär ersättning som ska bevisa skadan, dess omfattning och sambandet med felet eller försummelsen.

Artikel 8.2 a i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur kräver inte något strikt ansvar för myndigheterna, utan det anges endast att det ska finnas ett rättsmedel som ger den operatör som har lidit skada rätt att begära ersättning för denna. För att det ska kunna anses vara ett sådant rättsmedel bör det dock finnas en reell möjlighet att få ersättning för den skada som den långsamma handläggningen har orsakat.

Det krävs bl.a. fel eller försummelse från staten eller kommunens sida för att ersättning ska utgå enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Ett oacceptabelt dröjsmål vid handläggningen av ett ärende kan vara att bedöma som fel eller försummelse i skadeståndslagens mening. Av praxis framgår bl.a. att det dels ska kunna konstateras ett dröjsmål, dels att dröjsmålet kan kvalificeras som oaktsamt.[5] I artikel 7.5 i EU:s förordning om gigabitsinfrastruktur föreskrivs en tidsfrist inom vilken tillstånd ska meddelas. Det är rimligt att utgå från att föreskrivna tidsfrister hålls. Om en sådan frist överskrids skulle det kunna betraktas som oaktsamt och därmed skadeståndsgrundande.[6]

Bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen förutsätter även att skadan har vållats vid myndighetsutövning. Myndigheters beslut om en förmån som bara det allmänna kan ge och åtgärder i sådana sammanhang utgör myndighetsutövning enligt lagen. Sådan tillståndsgivning som det är fråga om i nu aktuellt fall bör därmed anses utgöra myndighetsutövning i skadeståndslagens mening.

Bestämmelsen ger rätt till ersättning för person- och sakskador, ren förmögenhetsskada och i vissa fall ideell skada. Vilken typ av skada som det rättsmedel som EU:s förordning om gigabitinfrastruktur hänvisar till ska kunna ersätta framgår inte tydligt av förordningen. Den skada som i huvudsak kan komma att uppstå vid ett överskridande av tidsfristen i förordningen bör dock vara ren förmögenhetsskada. Den ersättning för skada som kan utgå enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen får därför anses tillräcklig för att uppfylla kraven i artikel 8.2 a i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

Utredningen anser därmed att det genom 3 kap. 2 § skadeståndslagen finns en reell möjlighet att få ersättning för den skada som ett överskridande av tidsfristen i artikel 7.5 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur kan orsaka. Bestämmelsen får därför anses utgöra ett sådant rättsmedel som avses i artikel 8.2 a i förordningen.

Frågor kan uppkomma om skadeståndsansvar vid tillståndsförfaranden som inkluderar samråd med andra myndigheter. Frågan om ansvars-

[5] Se t.ex. Justitiekanslerns beslut den 19 maj 2017 med dnr 7552-16-40, den 16 mars 2022 med dnr 2021/5112 och den 9 januari 2024 med dnr 2022/5055 samt Bertil Bengtsson, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 2:a uppl. 1996, s. 87.

[6] Jfr t.ex. Justitiekanslerns beslut den 19 maj 2017 med dnr 7552-16-40, den 13 juni 2018 med dnr 5734-17-4.3, den 19 maj 2020 med dnr 5958-19-4.3.2 och den 16 mars 2022 med dnr 2021/5112.

fördelning i sådana situationer får hanteras inom rättstillämpningen. För undvikande av förseningar bör tillståndsmyndigheten och samrådsmyndigheten ha en nära dialog om tidsramarna och de övriga formerna för samrådsförfarandet.

3.3 Avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister

Utredningens förslag: Tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan enligt EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska inte tillämpas i Sverige. Ett tillstånd ska därför inte anses beviljat om en myndighet inte har prövat ansökan inom den tillämpliga tidsfristen som avses i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur. Detta ska dock inte gälla när domstolar fullgör sina rättskipningsuppgifter. En bestämmelse av sådan innebörd ska införas i den nya förordningen.

Skälen för förslaget

Enligt utredningens mening innebär artikel 8.2 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur att det utöver ett tillgängligt rättsmedel även krävs ett ställningstagande från medlemsstaten om att den avviker från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya förordningen av innebörd att artikel 8.1 i förordningen inte ska tillämpas i Sverige. I en sådan bestämmelse bör det regleras att ett tillstånd inte ska anses beviljat om en myndighet inte har prövat ansökan inom den tillämpliga tidsfristen som avses i artikel 7.5 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

I vissa fall ska en ansökan om tillstånd lämnas till och prövas av en domstol. Domstolen är i de fallen den behöriga myndigheten som ska följa tidsfristen i artikel 7.5 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

Av 11 kap. 2 § regeringsformen framgår att bestämmelser om bl.a. domstolarnas rättskipningsuppgifter meddelas i lag. Sådan verksamhet som rör domstolarnas rättskipningsuppgifter kan därmed inte regleras i en förordning. Det bör därför klargöras att bestämmelsen inte gäller när domstolarna fullgör sina rättsskipningsuppgifter.

4 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Den nya förordningen ska träda i kraft den 12 november 2025.

Skälen för förslaget

Artikel 8 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska tillämpas från och med den 12 november 2025.[7] Den nu föreslagna förordningen innehåller kompletterande bestämmelser till den artikeln. För att undvika att bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister blir tillämplig i Sverige behöver den nya förordningen träda i kraft senast vid samma tidpunkt som artikeln ska börja tillämpas. Den nya förordningen bör därför träda i kraft den 12 november 2025.

5 Konsekvenser

5.1 Utgångspunkter

Förslaget i promemorian utgår från det uppdrag som utredningen har fått (se avsnitt 2) och syftar till att säkerställa att bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister inte ska gälla i Sverige. Förslaget innebär att ett tillstånd inte ska anses beviljat om en myndighet inte har prövat ansökan inom den tillämpliga tidsfristen som avses i artikel 7.5 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

Förslaget kompletterar EU:s förordning om gigabitinfrastruktur, som är direkt tillämplig i Sverige. Konsekvenserna av EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska inte analyseras här, utan konsekvensanalysen är begränsad till de författningsförslag som lämnas i denna promemoria. Bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur och tillämpligt rättsmedel enligt svensk rätt är därför utgångspunkten för konsekvensanalysen.

5.2 Alternativ för att lösa uppgiften

För att avvika från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister krävs det en bestämmelse som ger uttryck för medlemsstatens val med stöd av artikel 8.2. Genom en sådan bestämmelse regleras att bestämmelsen i artikel 8.1 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur inte ska tillämpas i Sverige. Utredningen anser att det inte finns några alternativ till en sådan lösning.

Om ingen sådan åtgärd vidtas blir principen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister gällande i Sverige när EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska börja tillämpas. Det skulle innebära att tillståndsansökningar anses beviljade utan en fullständig prövning. En sådan ordning skulle kunna få stora negativa konsekvenser för t.ex. kultur- och naturmiljön och nationell säkerhet, eftersom ett tillstånd i sådana fall skulle kunna anses beviljat

[7] Artikel 19 i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur.

innan en fullständig prövning av tillståndsärendet har gjorts och de intressen som tillståndet syftar till att skydda därmed inte skulle beaktas. Detta kan även medföra negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

När det gäller att säkerställa att det finns ett tillgängligt rättsmedel enligt artikel 8.2 a har utredningen identifierat två alternativ. Det ena är att utforma en ny skadeståndsbestämmelse som är anpassad endast för situationer där en behörig myndighet överskrider en tidsfrist i samband med sådan tillståndsgivning som avses i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur. Det andra är att tillämpa en befintlig skadeståndsbestämmelse. Eftersom det redan finns ett rättsmedel som uppfyller kraven i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur och det dessutom finns en etablerad praxis som kan tjäna som vägledning för tillämpningen, anser utredningen att detta alternativ är att föredra.

5.3 Förslagets kostnader och intäkter

Staten

Justitiekanslern och allmänna domstolar

Förslaget innebär bl.a. att ett tillstånd inte ska anses beviljat vid avsaknad av beslut om tillståndsansökan inom den tillämpliga tidsfristen som följer av EU:s förordning om gigabitinfrastruktur, utan i stället ska operatörer kunna begära skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen om tidsfristen överskrids. En skadeståndstalan mot staten prövas som huvudregel av allmän domstol. Justitiekanslern kan också på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten.[8]

Huvudregeln är att lagstadgade tidsfrister ska följas och utredningen har inte skäl att tro att så inte skulle ske i de allra flesta fall. Utredningen bedömer därför att förslaget enbart kommer att medföra en mindre ökning av antalet skadeståndsärenden hos Justitiekanslern respektive mål i allmän domstol. Det begränsade antalet tillkommande ärenden kan leda till ökade kostnader, men det är inte troligt att kostnaderna blir särskilt höga. Utredningen anser därför att dessa bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Statliga förvaltningsmyndigheter

Behöriga myndigheter, dvs. myndigheter som beslutar om sådana tillstånd som avses i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur, kan komma att drabbas av ökade kostnader om de överskrider den tillämpliga tidsfristen och åläggs att betala skadestånd. Vissa statliga förvaltningsmyndigheter är sådana behöriga myndigheter. Om myndigheterna överskrider tidsfristen riktas en eventuell skadeståndstalan mot staten.

Eftersom utredningen bedömer att tidsfristerna i de allra flesta fall kommer att hållas bör antalet skadeståndsärenden bli få. Skadeståndets storlek beror på skadan i varje enskilt fall och kan svårligen uppskattas på förhand. Sammantaget bedöms kostnaderna inte öka nämnvärt för staten.

[8] Se förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

Kommuner och regioner

Kommunala och regionala tillståndsmyndigheter

Samma resonemang bör användas för kommunala och regionala tillståndsmyndigheter som för statliga förvaltningsmyndigheter (se ovan).

Kommunala och regionala operatörer

Förslaget om avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister leder till att kommunala och regionala operatörer (stadsnät), som har ansökt om tillstånd, inte får sin ansökan automatiskt beviljad när tidsfristen i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur löper ut. Om detta medför några kostnader för sådana operatörer är svårt att bedöma. Syftet med möjligheten att begära skadestånd är dock att operatörens eventuella kostnader på grund av att handläggningen av tillståndsärendet fördröjs ska kunna ersättas. Det finns därmed förutsättningar för att operatörerna ska kunna hållas skadelösa.

Att föra talan om skadestånd kan i och för sig medföra kostnader för operatörerna. Det finns dock ingen skyldighet för operatörerna att begära skadestånd, utan det är endast en möjlighet.

Företag och andra enskilda

Operatörer

Samma resonemang kan användas för privatägda operatörer som för kommunala och regionala operatörer (se ovan).

5.4 Andra konsekvenser av förslaget

Syftet med bestämmelserna om tidsfrister för tillståndsbeslut och tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur är att tillståndsbeslut ska fattas snabbare. För att uppnå detta kan de behöriga myndigheterna behöva prioritera de ärenden som omfattas av förordningen framför andra arbetsuppgifter. Denna konsekvensanalys omfattar dock inte konsekvenserna av EU:s förordning om gigabitinfrastruktur i dess helhet.

Utredningens förslag om att avvika från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister skulle kunna ha en negativ effekt för utbyggnaden av nät med mycket hög kapacitet för elektronisk kommunikation, eftersom det inte går att utesluta att antalet beviljade tillstånd skulle kunna bli fler om bestämmelsen tillämpades. Det skulle kunna vara mer fördelaktigt för operatörer att få en passivt beviljad ansökan vid tidsfristens utgång än att hänvisas till möjligheten att ansöka om skadestånd om handläggningstiden har dragit ut på tiden.

Samtidigt är förslaget positivt för rättighetshavare och andra som berörs av de olika tillståndsbesluten. Även om utgångspunkten är att de tidsfrister för tillståndsansökningar som anges i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur ska hållas är det rimligt att anta att dessa i vissa fall

skulle kunna överträdas. Så skulle kunna vara fallet vid särskilt komplicerade eller tidskrävande tillståndsprövningar, exempelvis när tillståndsförfarandet kräver att tillståndsmyndigheten samråder med andra myndigheter eller inhämtar synpunkter från rättighetshavare. Ett avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande innebär att tillståndsmyndigheterna behåller möjligheten att göra den utredning som anses nödvändig i det enskilda fallet. Med en sådan lösning säkerställs att de överväganden och prövningar som bedöms nödvändiga får genomslag i tillståndsprövningarna. Detta kommer sannolikt att leda till mer underbyggda och avvägda beslut jämfört med vad som skulle kunna bli fallet om bestämmelsen om tyst godkännande skulle tillämpas, vilket bör minska risken för att olika rättighetshavare som berörs av de aktuella besluten påverkas negativt.

5.5 Proportionalitet

Om ingen åtgärd vidtas kommer, som anges i avsnitt 5.2, bestämmelsen i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister att gälla i Sverige. Som beskrivits kan en ordning med tyst godkännande få stora negativa konsekvenser och även strida mot flera principer i det svenska rättssystemet. De konsekvenser som följer av förslaget i promemorian bör därmed vägas mot konsekvenserna av att tillstånd beviljas genom tyst godkännande.

För att säkerställa att förslaget inte medför mer långtgående kostnader än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte har utredningen vid utformningen av förslaget endast föreslagit de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla reglerna i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur om avvikande från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister. Utredningen anser därmed sammantaget att förslaget är proportionerligt.

5.6 Det kommunala självstyret

Förslaget att avvika från bestämmelsen om tyst godkännande vid avsaknad av ett beslut om tillståndsansökan inom tillämpliga tidsfrister har en positiv påverkan på det kommunala självstyret, eftersom det kommunala beslutsfattandet när det gäller olika tillstånd inte påverkas på det negativa sätt som tillämpningen av bestämmelsen om tyst godkännande hade inneburit.

5.7 Behov av informationsinsatser

Det finns ett visst behov av informationsinsatser kring förslaget. Ingen myndighet har ännu fått något tillsynsuppdrag eller annat uppdrag när det

gäller EU:s förordning om gigabitinfrastruktur. Uppgiften kan därmed inte läggas på någon befintlig myndighet.

Information om förslaget kommer dock att spridas genom att denna promemoria remitteras för synpunkter till dem som berörs av den. Utredningens experter förutsätts även informera sina respektive organisationer (Regeringskansliet, Sveriges Kommuner och Regioner, Post- och telestyrelsen, Försvarsmakten, Försvarets Radioanstalt, Trafikverket, Länsstyrelserna, TechSverige och Mark- och miljööverdomstolen) om förslaget. Behovet av informationsinsatser bedöms därmed kunna tillgodoses på detta sätt.

5.8 Utvärdering

Förslaget föreslås gälla tills vidare. Utredningen kommer dock i det betänkande som ska överlämnas under hösten 2025 att lämna slutliga förslag om samma frågor. Det är sannolikt att de bestämmelser som föreslås i denna promemoria kommer att infogas i betänkandet och att den nu föreslagna förordningen upphävs när en ny lag och förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gigabitinfrastruktur införs. Med tanke på den korta tid som förordningen i praktiken därmed är avsedd att gälla bedöms det inte finnas skäl att ytterligare utvärdera bestämmelserna i den. Utredningen återkommer dock med förslag om utvärdering av förslagen i betänkandet.

5.9 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Förslaget överensstämmer med bestämmelserna i EU:s förordning om gigabitinfrastruktur och är därför i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-25

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00567

Svar på remiss: Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar

att besvara remissen i enlighet med Stadsledningskontorets förslag.

Ärendebeskrivning
Den 29 juni 2023 tillsattes en utredare i Regeringskansliet med uppdrag att främja koordinering av statliga insatser som verkar möjliggörande för hållbart samhällsbyggande och snabb befolkningsutveckling i Norrbottens och Västerbottens län, i den samhällsomvandling som sker med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner. Syftet med uppdraget var att underlätta för de kommuner som berörs av omställning kopplad till fossilfri produktion och elektrifiering att planera, bygga och förvalta hållbara och växande samhällen. Uppdraget redovisades den 15 juni 2024. I utredningen föreslogs ett paket med tre statliga insatser:

1. ett kapitaltillskott till Norrlandsfonden ges fördelat över flera år, för att möjliggöra finansiering av bostadsbyggande i norra Sverige,
2. en ny statlig kreditgaranti anpassat för förutsättningarna på och konstruerat för att vara tillämpbart i vad utredaren kallar etablerings- och expansionskommuner,
3. införandet av en statlig hyresförlustgaranti, som innebär att staten under vissa förutsättningar garanterar en viss del av hyresintäkterna under en avgränsad period.

I den promemoria som nu överlämnats till Umeå kommun och 75 andra instanser för remiss utvecklas punkt 2 och förslaget om en ny statlig kreditgaranti.

Förslag till ny statlig kreditgaranti
Boverket garanterar redan i dag, med stöd av förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande, kreditgivares lån till

bostadsbyggare, oberoende av upplåtelseform. Boverkets kreditgaranti beskrivs enklast som en försäkring som kreditgivaren kan teckna för lån för bostadsbyggande.

På de aktuella marknaderna – etablerings- och omställningskommuner – är osäkerheten vad gäller den framtida, långsiktiga efterfrågan på bostäder betydligt större än i kommuner och regioner där förutsättningarna är mer stabila. Utredaren menar därför att den befintliga kreditgarantin inte fungerar optimalt för vad som i rapporterna kallas etablerings- och expansionskommuner, dvs. kommuner som har en historia av en svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt. Med en etablerings- eller omställningskommun avses i förslaget en kommun där det enligt länsstyrelsens bedömning finns:

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller -expansioner inom FA-regionen[1]
2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de företagsetableringar eller företagsexpansioner som avses i 1, och
3. grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

I etablerings- och omställningskommuner är det ökade behovet av bostäder en konsekvens av en befolkningsutveckling som ännu inte har inträffat utan som förväntas ske till följd av nya, stora investeringar i regionen. För potentiella byggherrars och kreditgivare finns en betydande grad av osäkerhet, och därmed hög risk förknippad med att investera för en efterfrågan som inte säkert kommer finnas när bostäderna står färdiga. Risk finns att bedömningarna av den framtida befolkningsutvecklingen slår fel av olika skäl: de beslutade företagsetableringarna eller företagsexpansionerna kanske inte blir av, de kanske blir mindre än vad som sagts och det kan bli förseningar. För att kompensera dessa risker kommer investerarna att ha höga avkastningskrav och kreditgivarna höga räntekrav, något som kan innebära att investeringar i bostadsbyggande uteblir. Utan ett tillskott av nya bostäder blir det svårt för såväl privata som offentliga arbetsgivare att attrahera arbetskraft, vilket i sin tur medför att utvecklingen i etablerings- och omställningskommunerna avstannar.

[1] En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00567

I en sådan situation, där en önskvärd utveckling löper stor risk att inte komma till stånd påtalar utredaren att staten har en uppgift att underlätta den önskade utvecklingen. I fallet med bostadsinvesteringar i etablerings- och omställningskommuner kan staten genom garantier minska både den upplevda och faktiska risken för potentiella byggherrar och kreditgivare. Utredaren föreslår därför en ny förordning om kreditgarantier för att stimulera bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner. Förslaget till ny förordning är ej regionalt begränsat till Norr- och Västerbotten utan ska tillämpas oavsett var i landet en etablerings- och omställningskommun finns.

Förslaget till ny förordning innefattar att Boverket även framgent ska vara den myndighet som ställer ut kreditgarantierna genom avtal med kreditgivaren. Kreditgarantin träder in om låntagaren inte kan betala tillbaka lånet, och staten ersätter då kreditgivarens förlust.
Utredaren påtalar att garantierna - för att göra skillnad - måste göras tillräckligt attraktiva. Detta föreslås ske genom subventionering av priset på garantierna. I stället för att garantiavgifterna sätts på en nivå som avspeglar den reella risken på de aktuella marknaderna bör avgifterna sättas så att de motsvarar vad avgiften skulle vara på en mer ”säker” marknad, till exempel bra lägen i större städer eller i storstadsregioner.
De nya kreditgarantierna ska i likhet med vad som gäller enligt den befintliga förordningen kunna ställas ut för nybyggnad eller anordnande av alla slags bostäder, oavsett upplåtelseform, ägarkategori och hustyp. Med anordnande avses i detta fall även att nya bostäder tillkommer i utrymmen och ytor som inte tidigare har använts för bostadsändamål i befintliga byggnader.

I förslaget till ny förordning föreslås att kreditgaranti får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller anordnandet och att garantin ej får överstiga en kostnad som motsvarar 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.
Enligt förslaget bör den tid under vilken det kommer vara möjligt att söka och få subventionerade kreditgarantier för lån för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner begränsas till 8 år.

Ärendets beredning

Förslag till remissyttrande från Umeå kommuns har upparbetats av Stadsledningskontoret, under beredningen har synpunkter inhämtats från Stadsledningskontorets Mark- och exploateringsavdelning respektive Finansavdelning samt från Bostaden AB (via UKF).

Den samlade bedömningen är att Umeå kommun ser positivt på förslag till ny förordning då det kan möjliggöra bostadsproduktion i expansions- och

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00567

etableringskommuner som har historiskt svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt.

Stadsledningskontorets förslag till yttrande

Umeå kommun ser positivt på promemorians förslag till ny författning och bedömer att förslaget kan underlätta och möjliggöra finansiering av bostadsproduktion i expansions- och etableringskommuner.

Beslutsunderlag

Promemoria (LI2025/01122) Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Beredningsansvariga

Dan Gideonsson

Beslutet ska skickas till

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet senast den 31 augusti 2025.

Margaretha Alfredsson
Stadsdirektör

Dan Gideonsson
Ledningskoordinator

Regeringskansliet

Remiss

2025-06-03
LI2025/01122

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för bostäder och byggande

Remittering av promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Remissinstanser

1. Alingsås kommun
2. Bodens kommun
3. Borlänge kommun
4. Bostadsrätterna
5. Boverket
6. Byggföretagen
7. Byggherrarna
8. Exportkreditnämnden
9. Fastighetsägarna Sverige
10. Finansbolagens förening
11. Finansinspektionen
12. Förvaltningsrätten i Luleå
13. Förvaltningsrätten i Umeå
14. Gällivare kommun
15. Göteborgs kommun
16. Götene kommun
17. HSB Riksförbund
18. Institutet för Näringslivsforskning

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmtorgsgatan 3
E-post: li.registrator@regeringskansliet.se

19. Jokkmokk kommun
20. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet
21. Justitiekanslern
22. Kammarrätten i Sundsvall
23. Karlshamns kommun
24. Karlskrona kommun
25. Kiruna kommun
26. Kommuninvest
27. Konjunkturinstitutet
28. Konkurrensverket
29. Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande
30. Ljusnarsbergs kommun
31. Ludvika kommun
32. Luleå kommun
33. Lycksele kommun
34. Länsstyrelsen i Dalarnas län
35. Länsstyrelsen i Skåne län
36. Länsstyrelsen i Norrbottens län
37. Länsstyrelsen i Värmlands län
38. Länsstyrelsen i Västerbottens län
39. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
40. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
41. Malå kommun
42. Mariestads kommun
43. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
44. Norrlandsfonden
45. Norsjö kommun
46. Näringslivets regelnämnd

47. Regelrådet
48. Region Gävleborg
49. Region Kronoberg
50. Region Norrbotten
51. Region Västmanland
52. Region Västerbotten
53. Region Östergötland
54. Riksbyggen
55. Riksgäldskontoret
56. Robertsfors kommun
57. Ronneby kommun
58. Skara kommun
59. Skellefteå kommun
60. Skövde kommun
61. Smedjebackens kommun
62. Småkom
63. Statskontoret
64. Storumans kommun
65. Svenska Bankföreningen
66. Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
67. Sveriges Allmännytta
68. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
69. Säters kommun
70. Tillväxtverket
71. Timrå kommun
72. Töreboda kommun
73. Umeå kommun
74. Vindelns kommun
75. Västra Götalandsregionen
76. Älvsbyns kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet **senast den 31 augusti 2025**. Svaren bör lämnas per e-post till li.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till li.bb@regeringskansliet.se. Ange diarienummer LI2025/01122 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Emelie Lindahl
Departementsråd

Regeringskansliet

Promemoria

2025-06-03
LI2025/01122

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställnings-kommuner

Innehållsförteckning

Författningsförslag 4
Förordning om statligt subventionerade kreditgarantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner 4
1. Ärendet och dess beredning 8
2. Statliga garantier för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner 9
2.1 Bakgrund 9
2.2 Funktionellt regionalt perspektiv 12
Utredarens förslag 12
Skälen för promemorians förslag 12
2.3 Etablerings- och omställningskommuner 14
Utredarens förslag 14
Skälen för promemorians förslag 14
2.4 Garantier kan främja tillkomsten av bostäder i etablerings- och omställningskommuner 20
Utredarens förslag 20
Skälen för promemorians bedömning 20
2.5 Villkor vid utfärdande av garantier 21
Utredarens bedömning 21
Skälen för promemorians förslag 21
2.6 Tidshorisont för utfärdande av garantier 22
Utredarens bedömning 22
Skälen för promemorians bedömning 22
2.7 Vilken typ av bostäder ska de nya statliga garantierna omfatta? 23
Utredarens bedömning 24
Skälen för promemorians förslag 24
2.8 Behovsbedömning kopplad till garantibeslut 27
Utredarens förslag 27
Skälen för promemorians förslag 27
2.9 Prissättning: garantiavgiften 28
Utredarens förslag 28
Skälen för promemorians förslag 29
2.10 Betalning i efterhand och retroaktiva krav 32
Utredarens förslag 33
Skälen för promemorians förslag 33
2.11 Statsstöd 34
Utredarens förslag 34
Skälen för promemorians förslag 34
2.12 Statliga kreditgarantier får inte lämnas till företag i svårigheter 35
Utredarens förslag 35

Skälen för promemorians förslag 35

3. Närmare om utformningen av den föreslagna nya kreditgarantin 37

3.1 En särskild kreditgaranti för nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner 37
Utredarens bedömning 37
Skälen för promemorians bedömning 37
3.2 Utformning och avgränsning 38
Utredarens förslag 38
Skälen för promemorians förslag 38
3.3 Den statliga kreditgarantins storlek och omfattning 39
Utredarens förslag 39
Skälen för promemorians förslag 39
3.4 Riskbedömningen och den avgift som ska tas ut behöver inte omprövas 40
Utredarens förslag 40
Skälen för promemorians bedömning 40

4. Konsekvensanalys 41

4.1 Positiva samhällsekonomiska konsekvenser och potentiella risker 41
4.1.1 Potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser 41
4.1.2 Potentiella risker 42
4.2 Prissättning och risk 43
4.3 Belastning för statsbudgeten och konsekvenser för särskilda aktörer 44
4.3.1 Dagens ramar och utrymmet för nya garantiåtaganden 44
4.3.2 Bostadsbehovet i de aktuella etablerings- och omställningskommunerna 45
4.3.3 Statens risk och belastningen på anslaget 58
4.3.4 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner 65
4.3.5 Ekonomiska konsekvenser för företag 66
4.3.6 Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare 66
4.3.7 Ekonomiska konsekvenser för hushåll 67
4.3.8 Boverkets administration 67
4.3.9 Länsstyrelserna 68

5. Prissättning och risk 69

Författningsförslag

Förordning om statligt subventionerade kreditgarantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

1 § För att främja nytillskott av bostäder i etablerings- och omställningskommuner får Boverket enligt denna förordning, om det finns tillgängliga medel och upp till det belopp som regeringen har beslutat (garantiram), lämna kreditgarantier med en subventionerad garantiavgift.

En kreditgaranti enligt denna förordning ska i övrigt lämnas på marknadsmässiga villkor med de begränsningar som följer av förordningen.

Förordningen är meddelad med stöd av

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 21 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § Ytterligare bestämmelser om kreditgarantier finns i förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Ordförklaringar

3 § Med *FA-region* avses i denna förordning en funktionell analysregion som består av en eller flera kommuner där människor ska kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor enligt den indelning av Sverige som Tillväxtverket tar fram baserat på arbetspendling.

4 § Med en *etablerings- och omställningskommun* avses i denna förordning en kommun där det enligt länsstyrelsens bedömning finns

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de etableringar och expansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning anta att produktionskostnaderna för nya bostäder kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

5 § Med *kreditgaranti* avses i denna förordning en statlig garanti till en kreditgivare i fråga om lån för byggande eller annat anordnande av nya bostäder i en etablerings- eller omställningskommun.

Förutsättningar för kreditgaranti

6 § För en kreditgaranti enligt denna förordning ska 2 §, 3 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 7 § och 8 § förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande tillämpas.

7 § En kreditgaranti enligt denna förordning får inte lämnas till eller avse lån till ett företag i svårigheter i den mening som avses i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C 249/01).

8 § En kreditgaranti enligt denna förordning får endast lämnas om garantigäldenären är registrerad för F-skatt eller, i fråga om utländska garantigäldenärer, visar upp ett intyg eller någon annan handling som visar att garantigäldenären i sitt hemland genom registrering eller på annat sätt genomgår motsvarande kontroll i fråga om skatter och avgifter.

Kreditgarantins omfattning

9 § En kreditgaranti får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller anordnandet. Garantin får inte överstiga en kostnad som motsvarar 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid anordnande av bostäder i en byggnad eller del av byggnad som inte tidigare har använts för bostäder, får endast den del av produktionskostnaden som avser nya bostäder omfattas av garantin.

Med produktionskostnad avses den kostnad som byggherren uppger och kan styrka med inkomna anbud eller annat underlag.

Subventionerad garantiavgift

10 § Den garantiavgift som ska tas ut enligt 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier, ska tas ut av garantitagaren och subventioneras.

Garantiavgiften ska bestämmas som om bostäderna byggts eller anordnats i kommuner med normala marknadsförutsättningar. Den statliga subventionen ska därmed motsvara skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut av garantitagaren om det hade tagits hänsyn till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut av garantitagaren.

11 § En subvention enligt 10 § får inte strida mot Europeiska kommissionens beslut C(202X)0000 final av den DD MM 202X i ärende SA.00000 (202X/NN) genom vilket stödordningen för statligt subventionerade kredit-

garantier för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner förklaras förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Betalningskrav

12 § Garantitagaren är betalningsskyldig för den del av garantiavgiften som har subventionerats enligt 10 §, om

1. garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp,
2. garantiavgiften av någon annan orsak subventionerats på felaktig grund eller med för stort belopp och garantitagaren borde ha insett detta,
3. det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i 1 §, eller
4. villkor i avtalet om kreditgarantin inte har följts.

13 § Om en garantitagare är betalningsskyldig enligt 12 §, ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva att den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften betalas.

14 § Om det finns särskilda skäl, får Boverket besluta att helt eller delvis sätta ned en betalningsskyldighet enligt 12 §.

Ränta på statens fordringar enligt denna förordning

15 § På belopp som ska betalas enligt 13 § ska det tas ut ränta enligt räntelagen (1975:635).

16 § Boverket får besluta att helt eller delvis sätta ned ett räntekrav om det finns särskilda skäl.

17 § Bestämmelsen om ränta i 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar ska inte tillämpas på statens fordringar enligt denna förordning.

Redovisning av lämnade avgiftssubventioner

18 § Boverket ska till regeringen redovisa lämnade avgiftssubventioner. Det ska framgå av redovisningen hur stor subventionen är i varje projekt och hur stor summan av alla subventioner är.

Redovisning av infriade garantier

19 § Boverket ska till regeringen redovisa infriade garantier. Det ska framgå av redovisningen hur stort beloppet är i varje projekt där garantin infriats och hur stor summan är av alla infriade garantier.

Rapportering

20 § Bestämmelser om offentliggörande, rapportering och registerföring finns i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Föreskrifter om verkställigheten av denna förordning

21 § Boverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

22 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 13 § får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den XX YY 202X.

1. Ärendet och dess beredning

Den 29 juni 2023 tillsattes en bokstavsutredare i Regeringskansliet med uppdrag att främja koordinering av statliga insatser som verkar möjliggörande för hållbart samhällsbyggande och snabb befolkningsutveckling i Norrbottens och Västerbottens län, i den samhällsomvandling som sker med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner. Syftet med uppdraget var att underlätta för de kommuner som berörs av omställning kopplad till fossilfri produktion och elektrifiering att planera, bygga och förvalta hållbara och växande samhällen. Uppdraget redovisades den 15 juni 2024.

I uppdraget ingick bland annat att ”föreslå statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande i kommuner med snabb befolkningsutveckling för att tillgodose behovet av hållbara bostäder och boendemiljöer på såväl kort som lång sikt”.

En delredovisning med förslag på statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande i de berörda länen gavs hög prioritet av utredaren, varför en delrapport lämnades in till Regeringskansliet den 16 februari 2024 (dnr LI2024:00382).

I delrapporten föreslog utredaren ett paket med tre statliga insatser:

1. ett kapitaltillskott till Norrlandsfonden ges fördelat över flera år, för att möjliggöra finansiering av bostadsbyggande i norra Sverige,

2. en ny statlig kreditgaranti anpassat för förutsättningarna på och konstruerat för att vara tillämpbart i vad utredaren kallar etablerings- och expansionskommuner,
3. införandet av en statlig hyresförlustgaranti, som innebär att staten under vissa förutsättningar garanterar en viss del av hyresintäkterna under en avgränsad period.

Utredaren lämnade därefter en slutrapport – Rapport från ett skeende. Om bostäders betydelse för klimatomställning och återindustrialisering (dnr LI2024/01338). I denna rapport lyfts bostadsmarknadens och bostädernas betydelse fram, men inga ytterligare förslag till åtgärder lämnas utöver de som fanns i delrapporten.

Regeringen har även beslutat om en strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län (KN2024/01434). Där framgår att nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i norra Sverige behöver gå i takt. Växande och attraktiva samhällen genom stärkt befolknings- och bostadsförsörjning är en central del av detta. Regeringen bedömer vidare att det ur flera perspektiv är önskvärt att inflyttad arbetskraft väljer att stanna kvar och bosätta sig i de berörda kommunerna. I den utsträckning som nyindustrialiseringen aktualiserar statliga åtgärder vad gäller bostadsbyggande så är det fråga om att dessa är långsiktigt och strukturellt motiverade och inte betingade av kortsiktiga konjunkturella förändringar.

I denna promemoria utvecklas förslaget om en ny statlig kreditgaranti. Förslaget har subventionsinslag och kommer att anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande i enlighet med statsstödsreglerna. Förordningen beräknas mot bakgrund härav kunna träda i kraft tidigast 1 januari 2026. Kreditgarantier kan börja utfärdas först när ett godkännande från kommissionen finns och förordningen har trätt i kraft.

2. Statliga garantier för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner

2.1 Bakgrund

Under de senaste åren har flera stora industriinvesteringar offentliggjorts, kopplade till fossilfri produktion och elektrifiering. Omfattande företagsetableringar eller företagsexpansioner innebär ökat behov av arbetskraft. Inflyttning är viktigt för kommunens ekonomi, så att skattebasen stärks. Detta medför i sin tur ökade krav på offentlig och privat service, vilket leder till ytterligare ökat behov av arbetskraft. Sammantaget innebär det en period av befolkningstillväxt och behov av och efterfrågan på bostäder på orter som under en längre tid haft en stagnerande eller t.o.m. vikande befolkningsutveckling och lågt bostadsbyggande.

Den 3 juni 2021 beslutade regeringen att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att ställa ut statliga kreditgarantier för nya lån som företag tar upp hos kreditinstitut för att finansiera stora industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket nås. Så har exempelvis skett för ett lån för finansiering av företaget Stegras (tidigare H2 Green Steel) anläggning för produktion av grönt stål i Boden. Även andra aktörer har varit involverade i den mycket omfattande kreditgivning som

skett i samband med finansieringen av företagets anläggning och andra stora industriinvesteringar i Sverige.

Som utredaren tidigare har påpekat finns inte motsvarande möjligheter som för företagsinvesteringar att finansiera andra samhällsinvesteringar som följer i industrialiseringens spår.

Boverket garanterar redan i dag, med stöd av förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande, kreditgivares lån till bostadsbyggare, oberoende av upplåtelseform. Allmänt innebär en statlig garanti att staten går i borgen för någon annans betalningar. Boverkets kreditgaranti beskrivs enklast som en försäkring som kreditgivaren kan teckna för lån för bostadsbyggande.

Kreditgarantin i sin nuvarande utformning är en enkel borgen, eller en efterborgen, vilket innebär att garantin inte infrias förrän panten och eventuella övriga säkerheter realiseras, dvs. när fastigheten säljs. Om det i stället hade rört sig om en proprieborgen skulle långivaren ha kunnat vända sig till Boverket så snart låntagaren inte kunnat fullgöra sina åtaganden gentemot banken. Eftersom det är en enkel borgen måste i stället långivaren försätta låntagaren i konkurs eller driva frågan om realisering av panten och avvakta tills det går att se hur mycket som fattas för att banken ska bli fullt kompenserad.

Kreditgarantin gynnar såväl byggherren som kreditgivaren genom att den kan minska låntagarens behov av egen kapitalinsats eller topplån och ger kreditgivaren ett skydd mot kreditförluster. Boverket får i dag lämna kreditgaranti för nybyggnad av bostäder, anordnande av bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder, ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att byggnadens värde ökar och förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

Huvudprincipen för utfärdandet av statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande enligt förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande är att kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet. Detta gäller vid nybyggnad eller anordnande av bostäder och vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Vid ändring av en befintlig bostadsbyggnad får kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ändringen.

Avgiften för garantier som ställs ut enligt nämnda förordning ska bestämmas utifrån risk och vara marknadsbaserad. Med detta menas att villkoren för lån och garantier ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda lånet eller garantin för annat än avsedda syften, dels möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för lånet eller garantin. För att vara förenlig med EU:s statsstödsregler får en garanti och garantivillkoren inte innehålla inslag som ger en ekonomisk fördel till den som garantin ställs ut till, inte heller för den som gynnas indirekt av garantin, dvs. låntagaren i fallet med kreditgarantier.

På de aktuella marknaderna – etablerings- och omställningskommuner – är osäkerheten vad gäller den framtida, långsiktiga efterfrågan på bostäder betydligt större än i kommuner och regioner där förutsättningarna är mer stabila. Utredaren menar därför att den befintliga kreditgarantin inte fungerar optimalt för vad som i rapporterna kallas etablerings- och expansionskommuner, dvs. kommuner som har en historia av en svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt. Detta bedöms dels bero på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att en avgift för kreditgarantin baserad på en uppskattning av den upplevda risken på en bostadsmarknad som varit svag, men där behovet av och efterfrågan på bostäder förväntas öka kraftigt, blir så hög att kreditgarantin blir verkningslös.

Staten har ett intresse av att den gröna omställningen blir av, eftersom den gynnar den ekonomiska tillväxten och Sveriges konkurrenskraft. Bristen på bostäder får inte bli den faktor som håller tillbaka utvecklingen, varför det är ett samhällsintresse att investeringar i nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner uppstår i den utsträckning som dessa bedöms behövs för att den nödvändiga rekryteringen av arbetskraft ska vara möjlig. Statliga kreditgarantier för lån till sådana bostäder, men med en avgift som är nedsatt till en nivå som motsvarar avgiften för motsvarande investeringar på en mer stabil bostadsmarknad är en åtgärd för att främja ett ökat utbud av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Det förslag till ny förordning om statliga kreditgarantier som beskrivs i utredarens rapport behöver dock utvecklas, inte minst vad gäller hur stora

subventionerna av avgifterna kan bedömas bli. En konsekvensanalys görs i denna promemoria (avsnitt 5), i synnerhet vad gäller risken för att garantier måste infrias och vilken belastning detta skulle kunna innebära för statsbudgeten, liksom vilka konsekvenser och risker som finns eller kan uppstå i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv och för olika aktörer. Exempel på frågor som behöver diskuteras i konsekvensanalysen är konsekvenserna för arbetsmarknaden lokalt och regionalt, liksom vad som händer med bostadsmarknaden om planerade investeringar eller företagsexpansioner förskjuts i tiden, blir mindre omfattande eller inte alls blir av.

2.2 Funktionellt regionalt perspektiv

Promemorians förslag

De föreslagna nya statliga garantierna för byggande och anordnande av bostäder med en subventionerad avgift ska tillämpas med ett regionalt perspektiv utifrån hur människor bor och arbetspendlar.

Med region ska avses de s.k. funktionella analysregionerna (FA-regioner), som består av en eller flera kommuner där människor ska kunna bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor enligt den indelning av Sverige som Tillväxtverket tar fram.

Den föreslagna statliga garantiförordningen ska tillämpas oavsett var i landet en etablerings- och omställningskommun finns.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

De företagsetableringar eller företagsexpansioner som medför ett kraftigt ökat behov av arbetskraft, en snabbt ökande befolkning och ett ökat behov av bostäder sker i vart fall inledningsvis sannolikt i en enskild kommun. Detta innebär dock inte att det bara är just den kommunen som berörs av den utveckling som investeringarna blir en katalysator för. I hela landet pendlar människor mellan bostad och arbete, en del pendlar korta avstånd, andra betydligt längre. Det finns ingen anledning att tro att så inte skulle ske även i dessa fall bara därför att investeringar är bundna till en viss kommun.

Det är därför rimligt att anlägga ett regionalt perspektiv på de åtgärder som staten vidtar för att främja den utvecklingen som blir följden av stora

företagsetableringar eller företagsexpansioner på orter som inte har den tillgängliga arbetskraften och förutsättningarna för att snabbt få fram de nya bostäder som behövs. Med ett regionalt perspektiv blir det naturligt att i första hand inte utgå från administrativa gränser utan från faktiska arbets-, bostads- och pendlingsmönster.

Den regionindelning som är bäst lämpad för att fånga upp faktiska pendlingsmönster är den indelning i funktionella arbetsmarknads- och bostadsmarknadsregioner enligt den analys som görs av Tillväxtverket, en myndighet med uppgift att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken. En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor. Utredaren framhåller också i sin delrapport att de förslag som läggs fram är utvecklade för att omfatta de FA-regioner som de berörda kommunerna ingår i.

Indelningen i FA-regioner är främst tänkt att användas vid regionala analyser. En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras i grunden på arbetspendling över kommungräns. Den baseras även på ett antal antaganden som härleds från historisk utveckling och framtidsprognoser. Den senaste indelningen som gjordes av Tillväxtverket år 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner. Den aktuella FA-regionindelningen är huvudsakligen baserad på en prognos av hur SCB:s lokala arbetsmarknader kommer att utvecklas fram till år 2025. Tillväxtverket publicerade i april 2025 en uppdaterad FA-indelning för att representera perioden 2025–2035. Det är denna nya indelning som kommer att tillämpas på de i denna promemoria föreslagna subventionerade garantiavgifterna.

FA-regionerna i Norrland består oftast av förhållandevis få kommuner, inte minst i jämförelse med vad som är fallet i mellersta och södra Sverige. Den nya statliga kreditgaranti som föreslås i denna promemoria bör dock kunna vara ett lämpligt verktyg även i andra etablerings- och omställningskommuner än de som nu är aktuella i norra Sverige. Regelverket bör därför lämpligen utformas så att det är generellt tillämpligt när en kommun går till att bli en etablerings- och omställningskommun, oavsett var i landet kommunen ligger.

2.3 Etablerings- och omställningskommuner

Promemorians förslag

Med en etablerings- eller omställningskommun avses i förordningen en kommun där det enligt länsstyrelsens bedömning finns

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller -expansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de företagsetableringar eller företagsexpansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Terminologi

Utredaren använder i ovannämnda delrapport beteckningen ”etablerings- och expansionskommuner”, med vilket avses företrädesvis befolkningsmässigt mindre kommuner som är i färd med, eller som planerar för, att ta emot stora industriella företagsetableringar eller företagsexpansioner. Syftet med beteckningen är att ringa in kommuner som relativt sin storlek kommer att behöva växa mycket på kort tid för att på ett hållbart sätt kunna ta emot de stora företagsetableringarna eller -expansionerna, och där ett större utbud av bostäder är nödvändigt för att investeringen ska kunna realiseras och bli till gagn för kommunen i fråga. Detta medför stora konsekvenser vad gäller befolkningsutveckling och bostadsbehov. Utöver de fem kommuner i Norrbottens och Västerbottens län – Boden, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå – som är utpekade i utredningens uppdrag, har Karlskrona, Ludvika och Mariestad anförts som exempel på denna typ av kommuner. Utredningens bedömning är att Sverige är inne i en period av återindustrialisering som framför allt träffar kommuner som tidigt industrialiserades och som därefter befunnit sig i demografisk stagnation alternativt tillbakagång.

Det innebär att utredningens förslag i alla fall till viss del kan få en mer generell tillämpning.

Det är viktigt att den beteckning som används i sig är tydlig och inte leder till felaktiga uppfattningar och förväntningar om vilka kommuner som kan väntas bli föremål för olika statliga insatser för att främja en omställning från en stagnerande eller statisk utveckling till en dynamisk situation med stora möjligheter.

Att använda ordet ”etablering” är tydligt och klargörande då det är uppenbart att det avser att något nytt etableras, som fungerar som en katalysator för den lokala ekonomiska tillväxten och samhällsutvecklingen.

Att i den sammansatta beteckningen även inkludera ordet ”expansion” kan dock leda tankarna fel, även om det är kombinationen av ”etablering” och ”expansion”, inte varje ord för sig, som avses beteckna och beskriva fenomenet. Om man däremot läser varje ord för sig kan det leda till missuppfattningar eftersom många kommuner eller orter kan sägas genomgå eller präglas av expansion utan att det handlar om en vändning, en omställning. Många kommuner i landets storstadsregioner, men inte bara där, kan sägas genomgå en expansion, om än kanske inte under en förhållandevis kort tidsperiod, utan stadigt och långsiktigt. Kommunal tillväxt, expansion, som sker i mindre dramatiska former är hanterbara på ett annat sätt, om än inte utan utmaningar, än förhållandevis snabba omställningar som initieras av ekonomiska beslut utanför kommunens kontroll. En sådan kommun står inför att hantera en omställning både som en konsekvens av stora nyinvesteringar och för att underlätta detsamma, t.ex. genom att göra det möjligt att attrahera arbetskraft till kommunen. Att den nödvändiga samhällsomställningen är framgångsrik är viktigt inte bara för orten, kommunen eller FA-regionen, utan också för hela landets utveckling. Omställning är i detta sammanhang därför ett mer adekvat ord än expansion. I denna promemoria används beteckningen ”etablerings- och omställningskommuner” för sådana orter där det också kan vara aktuellt med olika statliga åtgärder för att underlätta omställningen i de berörda kommunerna.

Det ska i sammanhanget understrykas att förslagen också avgränsas till kommuner där bostads- och fastighetspriserna generellt ligger under vad det kostar att producera nya bostäder, men där omställningen bedöms leda till att bostads- och fastighetspriserna på sikt kommer att överstiga produktions-

kostnaderna och bostadsinvesteringar därmed kan förväntas bli lönsamma över tid.

Konsekvenserna av omfattande företagsetableringar eller företagsexpansioner, som kan få stora effekter på efterfrågan på arbetskraft, befolkningstillväxt och behov av bostäder måste betraktas i ett regionalt utvecklingspolitiskt perspektiv. Trycket på såväl bostadsmarknaden som på offentliga och privata tjänster blir mer hanterbart om man beaktar inte enbart just den kommun eller de kommuner där investeringarna sker utan hur detta påverkar även kringliggande kommuner inom pendlingsavstånd. Omvänt är frågan hur övriga kommuner i en funktionell analysregion kan bidra för att minska trycket på de kommuner företagsetableringarna eller företagsexpansionerna äger rum. Till exempel torde prisutvecklingen på byggbar mark kunna hållas tillbaka om bostadsutbudet och efterfrågan på bostäder fördelas över fler kommuner än om alla nya bostäder ska tillkomma i en och samma kommun där de ofta konkurrerar om de mest attraktiva lägena.

Avgränsning

I utredarens delrapport betecknas enbart de kommuner som är direkt föremål för stora investeringar och satsningar som etablerings- och omställningskommuner. Samtidigt är utredaren tydlig med att förslagen till nya statliga garantier för att främja bostadsbyggande är avsedda att kunna tillämpas för anordnande av bostäder inom hela den relevanta funktionella analysregionen (FA-regionen). Därmed gör utredaren i sak ingen skillnad mellan kommuner inom samma FA-region beroende på vilka som är föremål respektive inte föremål för stora företagsetableringar eller företagsexpansioner eftersom konsekvenserna gör sig gällande på regional nivå.

Utredaren är också tydlig med att förslaget är avsett att tillämpas på alla orter som i förordningens mening kan definieras som etablerings- och omställningskommuner, oavsett var i landet de ligger.

Med etablerings- och omställningskommuner avses i denna promemoria inte enbart de kommuner där nya, stora företagsetableringar eller företagsexpansioner görs och som står inför de största utmaningarna. Detta då det, i högre eller lägre grad, får konsekvenser för alla kommuner inom den FA-region där satsningarna sker – man kan tala om en ”etablerings- och omställningsregion”, där man sammantaget kan förväntas behöva ett betydande tillskott

av bostäder till följd av ökat arbetskraftsbehov och befolkningstillväxt på grund av de omfattande nyinvesteringarna i en eller ett par kommuner.

Samtidigt kommer det på kort och medellång sikt att råda betydande osäkerhet om den framtida efterfrågan på bostäder. I denna mening är alla kommuner i en sådan etablerings- och omställningsregion direkt eller indirekt potentiella etablerings- och omställningskommuner. Länsstyrelserna är en myndighet med regional närvaro och har därigenom kännedom om de regionala förutsättningarna. Genom deras uppgift att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd kan de samordna analyser inom området mellan relevanta aktörer, inte minst kommunerna, inom länen samt mellan olika län inom samma FA-region. Det finns vidare samband mellan bostadsförsörjningsfrågor och regionernas uppgifter inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret, inklusive det regionala kompetensförsörjningsarbetet och transportinfrastrukturplaneringen. Det är därför viktigt att regionerna informeras löpande och erbjuds möjlighet att delta i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor (se prop. Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning, s. 30–32).

Även om FA-regionerna ska återspegla faktiska pendlingsmönster, men också en utveckling som är på gång, så kan det i FA-regioner med stora avstånd ändå vara så att bostadsmarknaderna inom FA-regionen är mer åtskilda än vad man skulle kunna förvänta sig. Nyinflyttade i FA-regionen kanske inte heller är så benägna att resa långt mellan arbetet och bostaden. De avgiftssubventionerade kreditgarantier som föreslås i promemorian syftar till att främja den gröna omställningen. Det är inte nödvändigtvis så att alla planerade bostäder inom en FA-region där de planeras eller pågår kommer att bidra till att underlätta den gröna omställningen i regionen, även om det kan finnas ett lokalt behov och en lokal efterfrågan på nya bostäder. Det behövs därför någon form av broms eller en mekanism som säkerställer att de lån till bostadsprojekt som får en subventionerad kreditgaranti bara går till bostäder som underlättar de aktuella företagsetableringarna eller företagsexpansionerna inom FA-regionen. Länsstyrelsen bör få bedöma om så är fallet. Länsstyrelsen kan dock inte antas ha resurser för att bedöma varje enskilt fall, utan länsstyrelsens uppgift blir att i sin bedömning av om en kommun ska anses vara en etablerings- eller omställningskommun i förordningens mening bedöma om det i kommunen finns behov av ett betydande

tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner inom FA-regionen.

Faktorer som är avgörande för vilka kommuner i en viss FA-region där det förekommer företagsetableringar eller -expansioner som ska betraktas som etablerings- och omställningskommuner i den föreslagna garantiförordningens mening, är att det, enligt länsstyrelsens bedömning, finns:

1. behov av ett betydande tillskott av bostäder med anledning av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller -expansioner inom FA-regionen,

2. ovisshet om den framtida efterfrågan på bostäder på grund av osäkerhet i fråga om utvecklingen av de etableringar eller expansioner som avses i 1, och

3. grundad anledning att anta att produktionskostnaderna för nya bostäder generellt kommer att överstiga bostädernas marknadsvärden.

De bakomliggande förutsättningarna är att det ska finnas beslut om stora investeringar genom företagsetablering eller företagsexpansion i minst en kommun i FA-regionen. Investeringarna ska vara av sådan art eller inriktning och storlek att de i sig själva men också tillsammans med multiplikatoreffekter i andra branscher och inom den offentliga sektorn långsiktigt och varaktigt bedöms påverka sysselsättningen, arbetskraftsbehovet och behovet av nya bostäder i kommunen och FA-regionen.

Vad som ska avses med stora företagsetableringar eller företagsexpansioner är en fråga om såväl absoluta tal som i relation till kommunens och regionens situation initialt. Det är därför svårt att definiera detta kriterium med exakta siffror. I princip är det inte investeringens eller investeringarnas storlek till beloppet som är det mest intressanta utan vilka effekter de kan få på efterfrågan på arbetskraft, befolkningsutvecklingen, behovet av offentliga och privata tjänster samt på bostäder i såväl den aktuella kommunen som inom FA-regionen som är viktig. Dessa effekter måste vara så pass stora att det är uppenbart att de resurser och de verktyg som kommunen eller kommunerna inom FA-regionen förfogar över inte är tillräckliga för att man lokalt och regionalt ska kunna svara på den utmaning som investeringen eller investeringarna innebär.

Ett problem vid bedömningen av om det i ett specifikt fall är fråga om en etablerings- och omställningskommun är att man inte kan förlita sig på historiska data och statistik i traditionell mening eftersom det per definition handlar om ett trendbrott och vad som ska, eller snarare förväntas, hända i framtiden. Vid en bedömning av om investeringar av olika slag är av sådan omfattning att konsekvenserna för såväl en enskild kommun som omkringliggande kommuner och hela FA-regionen är av en sådan omfattning att statliga verktyg behöver till, i detta fall de i denna promemoria beskrivna statliga garantierna för byggande av bostäder är det därför angeläget att ett beslut om att tillämpa de föreslagna garantiförordningarna baserar sig på så konkret uppgifter och analyser som möjligt och inte på mer eller mindre välgrundade förhoppningar.

- Vilken/vilka aktör/er ska göra den/de aktuella investeringen/-arna?
- Hur stora är dessa investeringar?
- När i tiden ska de göras?
- Inom vilken/vilka sektor/er?
- Hur sysselsättningskrävande och personalintensiv(a) är verksamheten/-erna?
- Vilken typ av arbetskraft kommer att behövas?
- Löneläge för olika grupper?
- Vilka beslut har fattats?
- Vilket beslutsunderlag finns?
- Vilka beräkningar på arbetskraftsbehov och sysselsättning har gjorts?
- Har några oberoende analyser gjorts?
- Har kommunerna på lokal och regional nivå respektive länsstyrelserna gjort egna analyser?
- Finns det kända förändringar i det befintliga bostadsbeståndet som påverkar utbudet av bostäder?

Grundläggande är att allt underlag som kan ligga till grund för ett väl avvägt beslut att tillämpa den föreslagna nya statliga förordningen om subventionerade kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder är offentligt tillgänglig och att den beslutfattande myndighetens beslutsprocess är transparent. Detta är inte minst viktigt då användandet av den föreslagna nya garantin sannolikt innebär statsstöd (se avsnitt 3.11).

2.4 Garantier kan främja tillkomsten av bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Promemorians bedömning
Det behövs särskilda statliga garantier för att främja att nya bostäder anordnas i etablerings- och omställningskommuner.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians bedömning.

Skälen för promemorians bedömning

Utredaren lyfter i sin delrapport fram att det finns stora utmaningar för Bodens, Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå kommuner att på kort tid planera och bygga en stor mängd bostäder med goda livsmiljöer. Byggbehovet är stort samtidigt som det ekonomiska läget påverkar byggbranschen. Förutom ökade produktionskostnader, hög inflation och ökade finansieringskostnader som följd av stigande räntor finns strukturella faktorer som måste hanteras för att åstadkomma en välfungerande bostadsmarknad. Problemen på bostadsmarknaden får stora återverkningar i Norrbottens och Västerbottens län, där den relativa befolkningsökningen bedöms bli mycket stor under flera decennier framöver jämfört med i andra delar av landet.

Till detta kommer att förutsättningarna för att bygga nya bostäder är svårare på bostadsmarknader som under en längre tid har varit stagnerande i högre eller lägre grad, dvs. att de har kännetecknats av låg eller t.o.m. negativ befolkningstillväxt och därmed också av låg efterfrågan på nya bostäder. Detta har olika orsaker. Det råder till exempel brist på lokala byggherrar med aktuell kompetens att investera i nyproduktion på marknader som länge varit svaga. Lokala fastighetsägare har i stället haft fokus på förvaltning och inte på nyproduktion. Till detta kommer att det oftast finns begränsad kapacitet på byggsidan och troligen stora svårigheter att hitta personal och – i vart fall på kort sikt, där det inte redan finns färdiga detaljplaner - mark till planering, projektering och byggande. Kapacitetsbrist och begränsad konkurrens kan verka prisdrivande. Detta blir ett än tydligare problem när det ställs mot det byggbehov som kan komma att uppstå i etablerings- och omställningskommuner. Även kommunernas resurser för att såväl planera som att bygga nya bostäder är därmed också mycket begränsade. Därutöver visar tidigare erfarenheter att osäkerheten kring hur lyckade och hållbara stora industrietableringar eller -expansioner kommer att bli kan medföra ytterligare risker

och osäkerhet för potentiella bostadsinvesterare, vilket tydliggör behovet av lämpliga statliga insatser för att hantera denna osäkerhet och risk. Samtidigt finns det reella risker för statligt engagemang, dvs. att utställda garantier också kan komma att infrias.

Stora industrietableringar eller -expansioner kan innebära risker för inte bara företagens produktion och rekryteringsbehov, utan även för andra lokala företag, planerade investeringar och förväntad befolkningsutveckling. Dagens kreditgaranti för bostadsbyggande tar inte hänsyn till risker av detta slag, vilket gör att den nya föreslagna kreditgarantin ställer ännu större krav på kommuner, länsstyrelser och myndigheter när det gäller de analyser som behöver göras innan kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder beviljas i etablerings- och omställningskommuner.

Syftet med den föreslagna nya statliga kreditgarantin är att främja ett nytillskott av bostäder på orter där det råder osäkerhet om den framtida efterfrågan på bostäder och där denna osäkerhet kan inverka negativt på kommunens möjligheter att tillgodogöra sig nyttor av påbörjade eller planerade företagsetableringar eller företagsexpansioner. Givet omfattningen av de samhällsutmaningar som, såväl lokalt som regionalt, följer av de stora investeringarna kan statliga insatser behövas, i vart fall på kort och medellång sikt.

2.5 Villkor vid utfärdande av garantier

Promemorians förslag
En garanti ska förenas med villkor.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer i princip med promemorians förslag.

Skälen för promemorians förslag

En garanti förutsätts enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier förenas med villkor. Boverket måste kunna följa upp varje utställd garanti och hämta in det underlag som krävs för att göra bedömningar av den risk som garantin är förenad med.

I syfte att begränsa statens risk ska villkor eftersträvas som begränsar dels möjligheten att använda en garanti för annat än det avsedda syftet, dels

möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden för en utställd garanti.

Garantitagaren ska därför på begäran lämna aktuell information om faktorer som Boverket anser sig behöva, t.ex. hur byggandet fortskrider och uthyrningsgrad eller vakansgrad och vilka åtgärder som garantitagaren gör för att säkerställa projektet, exempelvis för att säkra hyreskontrakt för alla lägenheter. När det gäller kreditgarantier är det inte garantimottagaren – långivaren – som sitter med all information utan det gör den byggherre som kreditgivaren har lånat ut pengar till och som täcks av Boverkets kreditgaranti. Det behöver därför understrykas att informationsplikten även gäller låntagaren i den del som rör det aktuella projektet.

2.6 Tidshorisont för utfärdande av garantier

Promemorians bedömning
Garantier enligt den föreslagna garantiförordningen ska bara kunna ställas ut under en avgränsad tid.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer i sak med promemorians. Frågan om tidsbegränsning för användning av de föreslagna garantierna behandlas inte djupare, men det sägs tydligt att förordningarna ska vara tidsbegränsade.

Skälen för promemorians bedömning

Exakt när i tiden det nya statliga verktyget ska avvecklas måste bli en fråga som besvaras olika från fall till fall utifrån de lokala och regionala förutsättningarna och hur snabbt utvecklingen har gått. Omvänt kan det bli aktuellt att dra tillbaka möjligheten att få statliga kreditgarantier för byggandet av bostäder om det visar sig att utvecklingen inte blir den förväntade, kanske beroende på helt externa omvärldsfaktorer.

Om den föreslagna nya garantin ska kunna få en avsedd effekt bör perspektivet inledningsvis vara 8 år, dvs. den tid under vilken det kommer vara möjligt att söka och få subventionerade kreditgarantier för lån för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner – förutsatt EU-kommissionens godkännande. Oavsett hur länge förordningen föreslås kunna tillämpas så innebär det inte nödvändigtvis att den under hela perioden automatiskt ska kunna tillämpas på anordnandet av nya bostäder i en viss

kommun enbart därför att kommunen en gång i tiden har bedömts uppfylla kriterierna för att vara en etablerings- och omställningskommun. I takt med att den gröna omställningen till följd av företagsetableringar eller -expansioner fortsätter bör behovet av subventionerade garantiavgifter avta för att till sist upphöra. I vissa fall kan behovet av subventionerade garantiavgifter vara under en längre tid medan det i andra fall kan avvecklas under en kortare tid. Hur snabbt behovet av subventionerade avgifter ska avvecklas i en FA-region beror på utvecklingen i det enskilda fallet. När statliga kreditgarantier med subventionerad avgift inte längre bedöms vara nödvändiga för att nya bostäder ska komma till stånd i vad som har varit en etablerings- och omställningskommun ska förordningen inte längre tillämpas där utan eventuella statliga byggkreditgarantier får då sökas enligt den nu redan gällande förordningen, dvs. utan att garantiavgiften subventioneras.

Det åligger berörda myndigheter, främst Boverket, att löpande pröva såväl behovet av subventionerade garantiavgifter som storleken på subventionen. Om garantiförordningen fortfarande tillämpas i ett visst fall när tidpunkten för förordningens giltighetstid närmar sig sitt slut bör i god tid en utvärdering göras tillsammans med en analys av om det finns skäl att förlänga tiden som garantier kan ställas ut. Sådana utvärderingar kan också, oavsett behovet av garantierna i det enskilda fallet, ge underlag för ändringar i garantiförordningen så att den blir mer relevant och ändamålsenlig. Såväl tidslängden som frågan om en eventuell förlängning avgörs dock i sista hand av villkoren för EU-kommissionens beslut med anledning av att åtgärden behöver förhandsanmälas till EU-kommissionens för godkännande (se avsnitt 3.11).

2.7 Vilken typ av bostäder ska de nya statliga garantierna omfatta?

Promemorians förslag

Statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande enligt den föreslagna förordningen ska i likhet med vad som gäller enligt den befintliga förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande kunna ställas ut för nybyggnad eller anordnande av alla slags bostäder, oavsett upplåtelseform, ägarkategori och hustyp. Med anordnande ska, också i likhet med den befintliga garantiförordningen, avses tillkomsten av nya bostäder i utrymmen och ytor som inte tidigare har använts för bostadsändamål i befintliga byggnader.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer inte med promemorians förslag.

Skälen för promemorians förslag

Garantier enbart för nya hyresbostäder

De statliga kreditgarantier för bostadsbyggande som finns i dag kan lämnas för alla typer av bostäder och upplåtelseformer. Utredaren skriver:

> *”Förslag om kreditgaranti för etablerings- och expansionskommuner*
>
> Utredningen föreslår en ny statlig kreditgaranti som kan ges för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner. Förslaget har utvecklats mot den bakgrund som har beskrivits ovan. Förslaget är konstruerat för att svara mot just de brister som den nuvarande kreditgarantin har i förhållande till aktuella orter.
>
> Den föreslagna förordningen (…) innebär att en statlig kreditgaranti kan ges för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och expansionskommuner. Regelverket är delvis detsamma som för den redan befintliga, generella, kreditgarantin för byggandet av bostäder, men avser endast hyresbostäder i etablerings- och expansionskommuner och har delvis andra regler.”

Någon klar motivering till den föreslagna avgränsningen av de nya bygg-kreditgarantierna till enbart hyresbostäder finns inte. Indirekt motiveras avgränsningen av att båda de av utredaren föreslagna garantiförslagen sägs komplettera varandra och båda kunna sökas av samma aktör för samma projekt. Detta då den ena av utredaren två föreslagna garantier – en statlig kreditgaranti för lån för byggande och anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner – gäller under byggtiden medan den andra garantin – en statlig garanti mot hyresförluster i nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner – föreslås gälla under 15 år efter att bostadshuset är färdigställt. Då denna garanti endast avser hyresförluster finns det en logik i att den kompletterande kreditgarantin för byggande och anordnande av bostäder också endast gäller hyresbostäder. Detta är dock inte självklart, utan den föreslagna kreditgarantin för anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner kan, liksom den befintliga kredit-garantin för bostadsbyggande, i princip lämnas oberoende av upplåtelseform, även om garantin mot hyresförluster endast kan ställas ut för hyresbostäder.

Syftet med de av utredaren föreslagna garantierna är att främja byggandet av nya bostäder på orter där behovet bedöms vara stort och utmaningarna många samt, inte minst, där den upplevda risken med att investera i nya

bostäder i vart fall under en inledningsperiod uppfattas som kraftigt förhöjd jämfört med de flesta andra bostadsmarknader. Behovet av och efterfrågan på bostäder gäller alla upplåtelseformer och en garanti bör inte vara onödigt begränsad i förhållande till syftet.

Förutsättningarna för att anordna nya hyresbostäder, bostadsrätter, småhus med äganderätt och ägarlägenheter skiljer sig åt på flera sätt, inte minst när det gäller etablerings- och omställningskommuner. En fastighetsägare som låter uppföra nya hyresbostäder i syfte att äga och förvalta dem långsiktigt kan, givet goda långsiktiga ekonomiska förutsättningar, ha möjlighet att – ta inledande förluster, även en nedskrivning av fastighetens värde, om man förväntar sig att marknadsvärdet kommer att stiga inom en rimlig tidshorisont för att komma i paritet med och även överstiga produktionskostnaderna. Detta kan vara svårare för en fastighetsutvecklare inriktad på ägda bostäder. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas fall där den som vill bygga med en annan upplåtelseform än hyresrätt gör bedömningen att en investering kan bli lönsam. Det finns därför inte anledning att begränsa möjligheten att få en statlig kreditgaranti för anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner till enbart hyresbostäder. Möjligheten att ställa ut en sådan kreditgaranti bör därför stå öppen för alla upplåtelseformer, ägarkategorier och hustyper.

Garantier för byggande och anordnande av nya bostäder, inte bara nyproduktion

Båda de av utredaren föreslagna garantiförslagen innebär att en garanti endast får avse projekt som innebär nybyggnad av bostäder eller anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad. Detta är möjligt även med dagens statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande, varför samma regler föreslås gälla för den föreslagna nya statliga kreditgarantin för lån till bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner.

Den föreslagna nya kreditgarantin för lån till anordnande av nya bostäder ska därmed inte avgränsas till att enbart omfatta nybyggda bostäder i nya byggnader utan ska också kunna ställas ut för projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av byggnad. Motsvarande reglering, att utrymmen och ytor inte ska ha använts till bostäder, fast då under de senaste åtta åren, återfinns i reglerna för bildande av ägarlägenheter (3 kap. 1 b § fastighetsbildningslagen [1970:988]), och för det nu avvecklade investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande (4 § förordningen

[2016:881] om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande). Även i förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande finns en sådan reglering, dock utan någon tidsgräns bakåt. Den nya statliga kreditgaranti för bostadsbyggande som föreslås i denna promemoria skiljer sig från den nuvarande i huvudsak vad gäller taket för produktionskostnaden och subventionerade avgifter.

Det innebär bl.a. att förutsättningen ska vara att de aktuella utrymmena eller ytorna inte tidigare har använts till bostäder. Skälen till detta är att det är viktigt att få fram nya bostäder och att då även främja användandet av redan befintliga byggnader. Detta ligger också i linje med regeringens politik i övrigt (se t.ex. förordningen [2023:903] om stöd till kommuner för detaljplaner som möjliggör småhusbebyggelse och omvandlingar från lokaler till bostäder). Att använda bostäder i det befintliga beståndet är i de allra flesta fall en billigare lösning, med mindre miljö- och klimatbelastning, än att bygga nytt. Även om det på många håll finns en reserv av outnyttjade bostäder är denna dock begränsad, varför det i etablerings- och omställningskommuner kommer att bli nödvändigt att även anordna nya bostäder, dock inte på bekostnad av redan befintliga bostäder. Begränsningen att de omvandlade utrymmena inte tidigare får ha använts till bostäder syftar till att förhindra att det blir nettotillskott av antalet bostäder genom att stora bostäder omvandlas till flera små. Bostäder av alla storlekar behövs för att möta de olika behov som finns eller bedöms uppstå lokalt till följd av de aktuella företagsetableringarna eller -expansionerna. Det kan i vissa fall vara rationellt för en enskild fastighetsägare att ändra lägenhetssammansättningen i ett hus, antingen genom att slå samman små lägenheter till större eller göra flera mindre lägenheter av stora lägenheter. Detta ska då göras av överväganden kring efterfrågan, behov, uthyrbarhet och fastighetsekonomi som den enskilde fastighetsägaren gör utifrån sina egna, företagsekonomiska och andra, förutsättningar och inte genom statlig styrning, direkt eller indirekt.

Garantier för byggande och anordnande av nya bostäder - hustyp

Förordningen är neutral vad gäller hustyp, det spelar ingen roll om de bostäder som anordnas finns i flerbostadshus eller i småhus.

Skillnader jämfört med nuvarande kreditgarantiförordning

Förslaget i denna promemoria skiljer sig från den gällande byggkreditgarantiförordningen genom att det inte kommer att vara möjligt att få en garanti för lån till dels en ändring av en befintlig bostadsbyggnad som innebär att

byggnadens värde ökar, dels förvärv av hus för ombildande till kooperativ hyresrätt (3 § första stycket 3 och 4 förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande). Syftet med förslaget är att främja anordnandet av nya bostäder i de kommuner som definieras som etablerings- och omställningskommuner. Åtgärder som görs för att höja värdet på ett bostadshus medför inte i sig att det blir fler bostäder och omfattas därför inte av möjligheten att få en kreditgaranti enligt den här föreslagna förordningen. Däremot finns möjligheten till kreditgaranti om åtgärderna innebär att det blir fler bostäder. Då subventionerade garantiavgifter endast får lämnas i mån av medel ska garantiavgiften vid ombyggnad sättas ned endast för den del av produktionskostnaden som avser nytillkomna bostäder. Det innebär att utrymmen och lokaler som inte tidigare använts som bostäder omvandlats till bostäder i samband med att ett bostadshus i sin helhet byggs om eller renoveras så ska endast den del av ombyggnadskostnaderna som avser de nytillkomna bostäderna utgöra underlag för nedsättningen av garantiavgiften. Inte heller vid ett förvärv av ett hus för att bilda kooperativ hyresrätt tillkommer fler bostäder, varför den föreslagna förordningen inte heller i det fallet är tillämplig.

2.8 Behovsbedömning kopplad till garantibeslut

Promemorians förslag

Avgiften för en statlig kreditgaranti för lån till anordnande av nya bostäder får bara sättas ned om länsstyrelsen bedömer att de aktuella bostäderna anordnas i en etablerings- och omställnings-kommun. Bedömningen ska göras av länsstyrelsen i det län där projektet avses att genomföras.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer delvis med promemorians. Enligt utredarens förslag till förordning ska den länsstyrelse eller de länsstyrelser inom vars län projekten planeras bedöma att de aktuella bostäderna kommer att bidra till att underlätta den omställning som krävs i den eller de kommuner som berörs, direkt eller indirekt.

Skälen för promemorians förslag

Även om ett regionalt perspektiv ska tillämpas som geografiskt kan omfatta mer än ett enskilt län blir en ordning där även andra länsstyrelser än den länsstyrelse inom vars län bostäderna anordnas ska göra en bedömning onödigt byråkratiskt. I fall där mer än en länsstyrelse berörs och de gör olika

bedömningar skapas en onödig osäkerhet. Det är tillräckligt att den länsstyrelse som direkt berörs gör sin bedömning. Däremot bör berörda länsstyrelser löpande dela information om såväl aktuella ärenden som om kända, planerade bostadsprojekt i övrigt med varandra och med Boverket.

Boverket föreslås få besluta om att ställa ut garantier kopplade till anordnande av nya bostäder, i linje med myndighetens uppdrag redan i dag. Den nuvarande byggkreditgarantiförordningen gäller dock lika för allt bostadsbyggande i alla delar av landet. Den här föreslagna garantin är däremot bara avsedd att tillämpas på anordnande av bostäder i kommuner som uppfyller kriterierna för att vara en etablerings- och omställningskommun. Samtidigt är det viktigt, då de på anslag uppsatta medlen för att möjliggöra beviljandet av avgiftssubventionerade kreditgarantier inte kommer att vara obegränsad, att garantierna går till bostäder som bedöms bidra till den pågående omställningen i den aktuella regionen.

För att säkra måluppfyllelsen i denna del får Boverket endast lämna kreditgaranti för projekt om den aktuella länsstyrelsen bedömer att bostäderna anordnas i en etablerings- och omställningskommun.

2.9 Prissättning: garantiavgiften

Promemorians förslag

Den garantiavgift som Boverket ska ta ut vid utfärdandet av subventionerade kreditgarantier ska betalas av garantitagaren. Garantiavgiften för kreditgarantier enligt den föreslagna nya garantiförordningen ska bestämmas som om bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar där den finansiella risken är lägre än i en etablerings- eller omställningskommun.

Att den del av garantiavgiften som ska tas ut av garantitagaren sätts enligt andra kriterier än gängse innebär en subvention. Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut om hänsyn hade tagits till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut. Boverket ska årligen till regeringen redovisa subventionen särskilt för varje projekt och hur stor summan är av alla subventioner totalt.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer i huvudsak med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

En garantiavgift ska enligt 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier betalas av garantitagaren eller garantigäldenären. Utredaren behandlar inte explicit frågan om vilken aktör som ska betala garantiavgiften, utan konstaterar enbart att Boverket får ta ut en avgift. Utredarens förslag till förordning fokuserar dock enbart på kreditgivaren som motpart till myndigheten. Boverkets praxis vid utfärdande av statliga garantier för lån för bostadsbyggande enligt byggkreditgarantiförordningen (2021:255) är dock att då det är kreditgivaren som är sökande och garantitagare ska denne därmed betala garantiavgiften. Hur kreditgivaren sedan tar ut kostnaden för garantiavgiften av låntagaren är deras sak. Det finns ingen anledning att ändra Boverkets praxis vid utfärdande av kreditgarantier, subventionerade eller ej. Däremot blir det tydligare för alla berörda aktörer om detta framgår av den här föreslagna förordningen avseende subventionerade statliga garantier för att främja nya bostäder i omställnings- och etableringskommuner.

Garantiavgiften ska, i enlighet med budgetlagen och garantiförordningens bestämmelser, sättas enligt risken, dvs. med hänsyn tagen till den förväntade förlusten. Därutöver ska en administrativ avgift tas ut för att täcka Boverkets administrativa kostnad. Det innebär bland annat att hänsyn ska tas till risken för den enskilda åtgärden och den förväntade förlusten vid prissättningen. Garantiavgiften ska framgå av villkor i avtalet om en garanti. Den avgift som ska tas ut för de i denna promemoria föreslagna garantierna får bestämmas som om bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar där den finansiella risken är lägre än i en etablerings- eller omställningskommun. Innebörden av detta är att staten subventioner en del av avgiften.

I kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02) anges att en statlig garanti får omfatta högst 80 procent av det utestående lånet eller någon annan finansiell förpliktelse. Begränsningen gäller dock inte garantier som täcker skuldebrev.

Huvudprincipen för utfärdandet av statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande är att kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av marknadsvärdet. Detta gäller vid nybyggnad eller anordnande av bostäder och vid förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt. Vid ändring av en befintlig bostadsbyggnad får

kreditgarantin avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av den ökning av marknadsvärdet som uppstår genom ändringen. Detta är högre än vad som rekommenderas i EU-kommissionens riktlinjer, men motiveras av att det finns en underliggande pant som bedöms ge tillräcklig säkerhet.

Oavsett på vilket värde som en kreditgaranti för lån till byggande av nya bostäder baserar sig på gäller att avgiften ska sättas så att den återspeglar den bedömde risken. En större risk innebär högre avgift.

Utredaren menar att den befintliga kreditgarantin inte fungerar optimalt för kommuner med en historia av svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder förväntas öka radikalt, vad som här kallas etablerings- och omställningskommuner. Detta bedöms dels bero på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att en avgift för kreditgarantin baserad på en uppskattning av upplevda risken på en bostads-marknad som varit svag men där behovet av och efterfrågan på bostäder förväntas öka kraftigt blir så hög att kreditgarantin blir verkningslös.

På marknader som under en längre tid haft en svag eller stagnerande befolkningsutveckling och det därför har byggts få, om några, nya bostäder, oavsett upplåtelseform, är den bedömda risken vid kreditgivning betydligt högre än på marknader med en snabbare befolkningsutveckling med högre nyproduktionstakt till följd av den ökade efterfrågan på bostäder som genereras av det ökande antalet invånare. Denna skillnad i risk återspeglas i kreditgivarnas ovilja att låna ut till bostadsbyggande och, i det fall man är beredd att göra det, höga krav på eget insatt kapital och hög ränta – vilket i sin tur bidrar till att få byggprojekt blir av. Något av ett moment 22.

I etablerings- och omställningskommuner är utmaningarna större. Utöver att den historiska utvecklingen förklarar kreditgivarnas riskbedömningar kommer att det ökade behovet av bostäder är en konsekvens av en befolkningsutveckling som ännu inte har inträffat utan som förväntas ske till följd av nya, stora investeringar i regionen. Ur såväl en potentiell byggherres som en potentiell kreditgivares perspektiv finns en betydande grad av osäkerhet, och därmed hög risk, förknippad med att i dag investera för en efterfrågan som sannolikt, men inte säkert, kommer att finnas när bostäderna står färdiga. Risken finns att bedömningarna av den framtida befolkningsutvecklingen slår fel av olika skäl: de beslutade företags-

etableringarna eller företagsexpansionerna kanske trots allt inte blir av, de kanske blir mindre än vad som sagts och det kan bli förseningar – alla dessa scenarier är tänkbara och påverkar självklart hur befolkningen och efterfrågan på bostäder utvecklas. I sådan situation, där den upplevda möjligheten att den framtida efterfrågan som motiverar investeringar i dag kanske inte realiseras alls, bara i mindre grad eller senare, bedöms som alltför stor och riskfylld av såväl potentiella investerare som av potentiella kreditgivare. Investerarna kommer då att ha så höga avkastningskrav och kreditgivarna så höga räntekrav att det är högst osannolikt att det blir några investeringar i bostadsbyggande att tala om. Utan ett tillskott av nya bostäder blir det svårt för såväl privata som offentliga arbetsgivare att attrahera arbetskraft, vilket i sin tur medför att utvecklingen i etablerings- och omställningskommunerna – och i regionen – kommer av sig.

I en sådan situation, där en önskvärd utveckling löper stor risk att inte komma till stånd har staten en uppgift att underlätta den önskade utvecklingen, i vart fall till dess att utvecklingen kan fortsätta av sin egen inneboende kraft. Direkta statliga subventioner i form av bidrag bedöms inte vara ett lämpligt instrument, garantier är däremot mer marknadskonforma och väl beprövade. I fallet med bostadsinvesteringar i etablerings- och omställningskommuner kan staten genom garantier minska både den upplevda och faktiska risken för potentiella byggherrar och kreditgivare.

För att göra skillnad måste dock garantierna göras tillräckligt attraktiva. Ett sätt att göra det är genom prissättningen på garantierna. I stället för sätta garantiavgifterna på en nivå som avspeglar den i dag upplevda risken på de aktuella marknaderna så bör avgifterna sättas så att de motsvarar vad avgiften skulle vara på en mer ”säker” marknad, till exempel bra lägen i större städer eller i storstadsregioner.

Garantiavgiften får således subventioneras genom att bestämmas utifrån antagandet att bostäderna byggs eller anordnas i kommuner med normala marknadsförutsättningar, och där den finansiella risken därmed är lägre än i sådana etablerings- och omställningskommuner som omfattas av denna förordning.

Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut av garantitagaren eller garantigäldenären om den egentliga finansiella risken hade beaktats, och den avgift som faktiskt tas ut. Den del av den beräknade

garantiavgiften som subventioneras ska Boverket årligen redovisa särskilt för varje projekt och totalt. Den del av garantiavgiften som motsvarar statens förväntade förlust förs till garantireserven. Denna ska placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Detsamma gäller den del av avgiften som subventioneras.

I formell mening subventioneras avgiften i det enskilda fallet samtidigt som staten inte går miste om några intäkter eftersom investeringen annars inte skulle bli av och därmed skulle ingen garanti ställas ut och ingen garantiavgift betalas. Statens eventuella kostnad består inte i avgiftssubventionen utan uppkommer om en utställd garanti också måste realiseras.

Den risk som är förknippad med anordnandet av nya bostäder förändras över tiden. När det gäller nya bostäder till följd av den befolkningstillväxt som blir konsekvensen av stora investeringar i etablerings- och omställningskommuner bör risken avta över tiden om utvecklingen blir den avsedda. Riskbedömningen och avgiftssättningen ska därför omprövas årligen. Boverket ska dock vid omprövningen bedöma om det är den faktiska avgiften som kan behöva förändras eller om de förändrade marknadsförutsättningarna snarare innebär att det är subventionen som minskar.

2.10 Betalning i efterhand och retroaktiva krav

Promemorians förslag

Garantitagaren ska betala den del av garantiavgiften som har subventionerats, om

- garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp,
- garantiavgiften av någon annan orsak subventionerats på felaktig grund eller med för stort belopp och garantitagaren borde ha insett detta,
- det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges i förordningen, eller om
- villkor i avtalet om kreditgarantin inte har följts.

Om en garantitagare är betalningsskyldig ska Boverket besluta att helt eller delvis kräva att den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften betalas. Om det finns särskilda skäl, får Boverket helt eller delvis sätta ned kravet.

På belopp som ska betalas ska ränta tas ut enligt räntelagen. Om det finns särskilda skäl, får Boverket helt eller delvis sätta ned ett räntekrav.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Garantitagaren – som är långivaren – blir under vissa förutsättningar betalningsskyldig och kan bli föremål för betalningskrav.

Garantitagaren är betalningsskyldig i efterhand även för den subventionerade delen av garantiavgiften om garantitagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att garantiavgiften subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp, om garantiavgiften av något annat skäl subventionerats på felaktig grund eller med för högt belopp och garantitagaren borde ha insett detta, om det garanterade lånet helt eller delvis inte har använts för det syfte som anges för vilket garantin har ställts ut eller om villkor i garantiavtalet inte har följts.

Om en garantitagare är betalningsskyldig i efterhand ska Boverket besluta retroaktivt att helt eller delvis kräva in den felaktigt subventionerade delen av garantiavgiften. Om det finns särskilda skäl för det, får dock Boverket sätta ned ett sådant krav helt eller delvis. Ett sådant särskilt skäl skulle t.ex. kunna vara att kreditgivaren bedöms ha vidtagit de åtgärder som kan anses vara rimliga för att betalningsskyldighet inte ska uppkomma.

Om en garantitagare visar sig inte ha varit berättigad till en subventionerad garantiavgift och den subventionerade delen av garantiavgiften därför ska betalas, ska ränta tas ut enligt räntelagen (1975:635). Räntekravet får sättas ned om det finns särskilda skäl. Boverket får också helt eller delvis efterskänka statens regressfordran enligt 10 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier om låntagaren är på obestånd eller annars saknar utmätningsbara tillgångar och Boverket bedömer att låntagaren inte kommer att kunna betala fordringen senare heller. För statens fordringar enligt dessa

förordningar ska inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gälla för Boverket.

2.11 Statsstöd

Promemorians bedömning

Den avgift som ska tas ut av garantitagaren för den föreslagna nya statliga kreditgarantin kommer att sättas lägre än vad marknadsläget och riskbilden motiverar. Detta innebär en subvention. Subventionen utgörs av skillnaden mellan den avgift som skulle ha tagits ut om hänsyn hade tagits till den egentliga finansiella risken och den avgift som faktiskt tas ut.

En subvention till en enskild aktör eller en särskild sektor kan innebära statsstöd enligt EU-fördraget. Värdet av de enskilda subventionerna bedöms i det stora flertalet fall vara så stora att åtgärden behöver anmälas till EU-kommissionen (notifieras) för godkännande innan den kan införas.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians bedömning.

Skälen för promemorians förslag

En subvention är detsamma som att en aktör får en fördel av staten – som också kan vara kommuner på lokal eller regional nivå, statliga myndigheter eller andra offentliga aktörer – som på något vis har ett ekonomiskt värde eller som ger mottagaren en fördel gentemot andra aktörer på samma marknad eller, om subventionen ges till alla aktörer på samma marknad, en fördel gentemot aktörer på i andra branscher, på andra marknader. När det är fråga om sådant stöd aktualiseras frågan om det är statsstöd i den mening som avses i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (artikel 107.3 c). Om så är fallet ska stödet anmälas till Europeiska kommissionen för godkännande innan det kan införas såvida det inte införs med hänvisning till någon av de undantagsmöjligheter som finns. Exempel på sådana undantag är reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), gruppundantagsförordningen (GBER) och reglerna om stöd av mindre betydelse (de minimis). En offentlig åtgärd som införs med hänvisning till ett sådant undantag anses vara förenligt med statsstöds-reglerna och behöver inte godkännande av EU-kommissionen, däremot ska alla stöd anmälas till EU-kommissionen.

SGEI: kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

GBER: kommissionens förordning (EU (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

de minimis: kommissionens förordning (EU) 2023/2831 av den 13 december 2023 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

Den subventionering av avgiften som föreslås tillämpas för den här föreslagna garantin bedöms vara sådant stöd som avses i artikel 107.3 c i EUF-fördraget och bedöms inte kunna införas enligt någon av de undantagsmöjligheter från förhandsanmälan med krav på godkännande av EU-kommissionen. Den föreslagna garantiförordningen ska därför anmälas till EU-kommissionen för godkännande. Ett godkännande innebär att en stödordning gäller som längst under den tid som bestäms i kommissionens beslut. Skulle regeringen komma bedöma att förordningen skulle behöva förlängas måste en sådan ändring, liksom alla ändringar i förordningen som har materiell betydelse, anmälas till EU-kommissionen för godkännande innan ändringen genomförs.

2.12 Statliga kreditgarantier får inte lämnas till företag i svårigheter

Promemorians förslag

Statliga kreditgarantier för lån för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner får inte lämnas till företag i svårigheter.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Av EU:s statsstödsregler följer att en statlig garanti inte får lämnas till eller för ett företag i svårigheter i den mening som avses i Europeiska kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C 249/01). Subventionerade avgifter innebär att låntagarens kostnad för garantin är lägre än marknadspris, vilket räknas som statsstöd. Därför ska även låntagaren genomgå en ekonomisk granskning för att säkerställa att stödet inte går till

företag i svårigheter, i enlighet med definitionen i artikel 2(18) i GBER. Detta innebär att varken kreditgivaren eller låntagaren får vara ett företag i svårigheter.

Konsekvensen av detta är att garantigivaren ska granska kreditgivarens ekonomiska ställning och förmåga att hantera garantin, men detta är främst för att säkerställa att stödsystemet är robust och inte leder till överdriven risk för garantigivaren eller statsbudgeten. Kreditgivaren är dock huvudsakligen en förmedlare och påverkas inte direkt av reglerna om ”företag i svårigheter.” Det är dock relevant att kreditgivaren har en godkänd process för kreditvärdering av låntagaren, särskilt i system där garantin är subventionerad.

När subventionerade kreditgarantier används, påverkas låntagarens ekonomiska situation av stödet. Eftersom låntagaren indirekt gynnas av stödet (lägre avgifter och bättre lånevillkor) kan statsstödsreglerna kräva att låntagaren inte är ett ”företag i svårigheter”. Även om kreditgivaren formellt är den direkta mottagaren av garantin, är det låntagaren som indirekt drar nytta av att kunna få ett lån på bättre villkor än vad marknaden annars skulle erbjuda. Därför är låntagarens ekonomiska status relevant att beakta.

EU-kommissionens garantimeddelande klargör att låntagaren, precis som en direkt stödmottagare, ska uppfylla kravet på att inte vara ett ”företag i svårigheter” om subventionen gynnar denne (kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier, EUT C 155, 20.6.2008, p. 10–22).

Med svårigheter avses ekonomiska svårigheter. Exempel på kriterier för att bedöma om ett företag har ekonomiska svårigheter är att aktiekapitalet är förbrukat till hälften eller, om det är fråga om ett handelsbolag eller kommanditbolag, det egna kapitalet är förbrukat till hälften, att företaget är föremål för ett kollektivt insolvensförfarande, att företaget genomgår skuldsanering eller F-skuldsanering, att företaget är försatt i konkurs eller genomgår ett konkursförfarande, att företaget uppfyller kriterierna i nationell lagstiftning för att försättas i kollektiv insolvens, att företaget har tagit emot undsättnings- eller omstruktureringsstöd och ännu inte har betalat tillbaka lånet eller avslutat garantin, att skuldsättningsgraden är hög eller att räntetäckningsgraden är låg (skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.6/353537.html#h-Skuldsattningsgrad-och-rantetackningsgrad-hos-stora-foretag).

3. Närmare om utformningen av den föreslagna nya kreditgarantin

3.1 En särskild kreditgaranti för nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner

Promemorians bedömning
Det behövs en statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande och anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner.

Utredarens bedömning

Utredarens bedömning överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians bedömning

Den befintliga förordningen om statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande är inte anpassad för de förutsättningar och behov som finns när det gäller att möjliggöra bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner, oavsett var i landet de kommunerna finns. Detta gäller även de särskilda regler som sedan 2020 gäller för bostadsbyggande på s.k. svaga bostadsmarknader, där det är möjligt att i viss utsträckning ställa ut kreditgarantier på grundval av produktionskostnaden, inte marknadsvärdet. För att det ska vara meningsfullt att ställa ut och få kreditgarantier för byggande av bostäder i FA-regioner där det finns åtminstone en etablerings- och omställningskommun behövs det delvis andra regler.

En grundläggande skillnad är att avgiften för kreditgarantin måste subventioneras och att staten måste ha beredskap för att en del av de utställda garantierna kan komma att behöva infrias. Det innebär att det är fråga om stöd som sannolikt också är statsstöd i EU-fördragets mening. Förordningen kommer därmed att behöva anmälas (notifieras) till EU-kommissionen för godkännande (se avsn. 3.9 ovan) innan den kan börja tillämpas. Stödordningar som godkänns av EU-kommissionen efter notifiering behöver vara tidsbegränsade, till skillnad från den kreditgaranti-förordning som finns i dag, som inte har något slutdatum, men där det inte finns några subventionsinslag och garantiavgifterna är marknads- och riskbaserade. Sammantaget motiverar detta att det utformas en särskild förordning om kreditgarantier för lån till bostadsbyggande i FA-regioner där det finns etablerings- och omställningskommuner.

3.2 Utformning och avgränsning

Promemorians förslag

Förutsättningarna för att en kreditgaranti ska kunna lämnas ska framgå genom hänvisningar till förordningen om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Även kretsen av aktörer som Boverket kan ställa ut kreditgarantier för ska framgå genom sådana hänvisningar. En kreditgaranti ska få avse lån till projekt som innebär nybyggnad av bostäder, till projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder eller syftar till att minska förlustrisken för staten för en tidigare lämnad garanti.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Som utredaren har påtalat är reglerna i den befintliga förordningen inte anpassade för de förutsättningar och behov som finns när det gäller att möjliggöra bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner. För att det ska vara meningsfullt att ställa ut och få kreditgarantier för byggande av bostäder i FA-regioner där det finns åtminstone en etablerings- och omställningskommun behövs det delvis andra regler. I den garantiförordning som föreslås i denna promemoria regleras den nya statliga kreditgarantin endast i de delar som avviker från den befintliga förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande. Omvänt innebär detta att den befintliga byggkreditgarantiförordningen även gäller för den nya statliga kreditgarantin för anordnande av bostäder i etablerings- och omställningskommuner i de delar som inte regleras i den nya förordningen.

En kreditgaranti får avse lån till projekt som innebär nybyggnad av bostäder, till projekt som innebär anordnande av nya bostäder i en hel eller en del av en byggnad som inte tidigare har använts till bostäder eller syftar till att minska förlustrisken för en tidigare lämnad garanti.

3.3 Den statliga kreditgarantins storlek och omfattning

Promemorians förslag

En statlig kreditgaranti ska få lämnas med ett belopp som motsvarar högst 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller kostnaden för anordnandet, dock högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer med promemorians.

Skälen för promemorians förslag

Kreditgaranti föreslås få lämnas med ett belopp som motsvarar högst 90 procent av produktionskostnaden för nybyggnaden eller kostnaden för anordnandet. Detta är högre än vad som rekommenderas i kommissionens tillkännagivande (se avsnitt 3.9) och kan även den betraktas som ett stödinslag, men bedöms vara en nödvändig del i förordningen för att banker och andra kreditinstitut ska erbjuda kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i kommuner i FA-regioner där det finns minst en etablerings- och omställningskommun till villkor som gör att det också anordnas nya bostäder på dessa orter. Det ska dock noteras att ordalydelsen ”högst 90 procent av produktionskostnaden” inte betyder att det alltid ska vara 90 procent utan att det är en fråga som blir en del av myndighetens prövning i varje enskilt fall.

En kreditgaranti får dock inte överstiga 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Detta är ett betydligt högre belopp än vad som anges i den nuvarande kreditgarantiförordningen, men kan motiveras dels av att det takbelopp som infördes 2020 byggde på en eftersläpande statistik och ett betänkande som redan då var några år gammalt och att såväl byggmaterial-, bygg- och markpriser har ökat kraftigt under först Covid-19-pandemin och sedan efter Rysslands invasion av Ukraina. Till detta kommer att bristen på byggföretag och färdig planlagd mark i såväl de nu aktuella regionerna i Norrland som i andra potentiella etablerings- och expansionskommuner kommer att bidra till ett fortsatt högt kostnadstryck när det gäller byggande där. Samtidigt är det viktigt att ett tak för hur hög produktionskostnaden får vara för att en kreditgaranti ska beviljas inte sätts så högt att det minskar byggherrarnas intresse av att hålla tillbaka kostnadsökningar.

De uppgifter om produktionskostnader som finns tillgängliga om det nu avskaffade investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande ger också stöd för att ett takbelopp inte bör vara lägre än 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Även här är det dock angeläget att påpeka att det är fråga om ett högsta belopp, Boverkets beslut i det enskilda fallet ska utgå från den kostnad som byggherren uppger, förutsatt att uppgifterna kan styrkas med underlag, till exempel inkomna anbud.

3.4 Riskbedömningen och den avgift som ska tas ut behöver inte omprövas

Promemorians bedömning
Det behövs inte någon årligen återkommande riskbedömning och omprövning av avgiftssättningen.

Utredarens förslag

Utredarens förslag överensstämmer inte med promemorians bedömning. Utredaren föreslår att riskbedömningen och avgiftssättningen ska omprövas årligen.

Skälen för promemorians bedömning

Ett projekt där det anordnas bostäder sker under en begränsad tid, olika beroende på platsens förutsättningar och projektets storlek. Boverket bedömer att den genomsnittliga tiden för projekt som i dag får kreditgarantier för lån för att bygga bostäder har en genomsnittlig byggtid på 17 månader. Givet i sammanhanget relativt korta byggtider finns det ingen anledning att ompröva riskbedömningen eller att ta ut avgift annat än engångsvis, i samband med att ett avtal om kreditgaranti för lån till bostadsbyggande ingås, dvs. på samma sätt som sker vid utställande av statliga kreditgarantier för bostadsbyggande enligt dagens regelverk. Som framgår i avsnitt 3.9) behöver dock garantiavgiften sättas ned.

4. Konsekvensanalys

4.1 Positiva samhällsekonomiska konsekvenser och potentiella risker

Det finns olika möjliga konsekvenser av de föreslagna kreditgarantierna för olika aktörer, såsom staten, företag, kreditgivare och hushåll. Konsekvenser för vardera enskild aktör beskrivs mer i avsnitt 5.3. Nedan beskrivs initialt några mer övergripande potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenserna, och därefter motsvarande risker, utan att utesluta att det kan finnas fler.

4.1.1 Potentiellt positiva samhällsekonomiska konsekvenser

Underlättad arbetskraftsrekrytering för företag

Genom säkerställd tillgång på bostäder kan företag locka arbetskraft från andra regioner. Företag kan snabbare fylla sina behov av kompetens, vilket stärker lokal och regional ekonomi. Detta kan i sin tur leda till att företagsetableringarna eller -expansionerna genomförs utan att urholka kompetensförsörjningen för det övriga näringslivet. Det är dock viktigt att beakta att om arbetskraften rekryteras från redan produktiva arbetsplatser kan detta leda till en negativ effekt, där andra sektorer eller företag förlorar arbetskraft med hög kompetens, vilket skulle kunna urholka produktiviteten på andra håll.

Stärkta möjligheter för den gröna industriella omställningen

Förslaget bidrar till att möjliggöra Sveriges klimatomställning och stärka konkurrenskraften.

Stärkt lokal arbetsmarknad

Nyinflyttade ökar konkurrensen om arbetstillfällen och breddar kompetensutbudet. Kommunens skattebas förstärks, vilket kan förbättra finansieringen av välfärdstjänster och underlätta rekrytering.

Ökad ekonomisk aktivitet i byggsektorn

Kreditgarantier stimulerar byggnationer som annars inte hade varit ekonomiskt genomförbara. Byggföretag, underleverantörer och andra tjänsteleverantörer i regionen gynnas.

4.1.2 Potentiella risker

Överutbud av bostäder om efterfrågan överskattas

Om företagen inte etablerar sig i tid, eller om den förväntade arbetskraftsrörligheten uteblir, eller att man bygger för en förväntad kundgrupp som inte kommer, kan det bli svårt att hyra ut eller sälja bostäder. Bostadspriser och hyresnivåer kan pressas, vilket påverkar lönsamheten för nybyggnationer och kan sätta press på det befintliga beståndet. Risken för detta bedöms som liten eftersom det är mindre troligt att införandet av subventionerade kreditgarantier kommer att leda till en kraftig byggboom, givet att byggherren eller bostadsutvecklaren fortfarande tar en risk. Formella pris- och hyressänkningar för nyproducerade bostäder är generellt ovanliga.

Prissättningsstrategier har tidigare behandlats bland annat i Byggrättsutredningen (SOU 2018:67) där flera bostadsutvecklare intervjuades. En aspekt som där diskuterades var att långsiktiga företag värdesätter stabil prissättning. Om ett företag först säljer bostäder till höga priser och sedan sänker priset avsevärt för de kvarvarande enheterna, kan det skapa missnöje bland tidigare köpare som upplever situationen som orättvis. Detta riskerar att skada företagets rykte, vilket i sin tur kan påverka framtida projekt negativt. Därför är det särskilt viktigt att undvika för stora byggetapper om det finns risk för prissänkningar. Om efterfrågan sjunker är det logiska valet ofta att minska produktionen snarare än att sänka priserna.

Att sänka priserna i stället för att dra ner på produktionen kan dessutom bli problematiskt för företag som har betalat mycket för mark eller tagit på sig dyra markanvisningar.

Några företag framhöll också skillnaden mellan bostadsrätter och hyresrätter. För hyresrätter bedöms det vara lättare att genomföra större byggetapper, allt annat lika. Dessutom bör det finnas större möjligheter att erbjuda tillfälliga rabatter utan att detta uppfattas som orättvist, även om detta inte diskuterades mer ingående under intervjuerna.

Om industrietableringarna försenas, skalas ned eller avbryts kan bostadsefterfrågan bli lägre eller uppstå senare än beräknat, vilket kan leda till ett överdimensionerat bostadsbyggande. Kommunen och fastighetsutvecklare riskerar ekonomiska förluster och sämre investeringsklimat. Om industrietableringar försenas eller avbryts kan efterfrågan på tjänster och produkter

från lokala underleverantörer minska drastiskt. Underleverantörer inom exempelvis byggsektorn riskerar att stå utan uppdrag, vilket leder till likviditetsproblem eller i värsta fall konkurs. Detta kan få en dominoeffekt i lokala och regionala näringskedjor, vilket kan orsaka ekonomiska förluster och försvaga förtroendet för liknande projekt. Underleverantörer är ofta mindre företag med begränsade resurser att hantera plötsliga nedgångar i efterfrågan. Om underleverantörer tvingas minska sin verksamhet kan det leda till kompetensförlust i regionen, vilket försvårar framtida satsningar och gör regionen mindre attraktiv för nya etableringar. Detta bedöms som den största samhällsekonomiska risken.

Konjunkturrisker

Vid en lågkonjunktur kan både efterfrågan på bostäder och företagens expansionsplaner minska. Effekter av detta kan vara större belastning på statliga garantisystemet och ökade kreditförluster.

4.2 Prissättning och risk

Utöver det som gäller specifikt för den här föreslagna garantin hänvisas till förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Där anges bl.a. att för varje garanti ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. För de kreditgarantier som i dag utfärdas av Boverket regleras denna riskpremie genom en av myndigheten framtagen och beslutad riskmodell, där utgångspunkten är att den genomsnittliga riskpremien för kreditgarantier under byggtiden inom 90 procent av marknadsvärdet ska överensstämma med ränteskillnaden mellan bostadsobligationer och statsobligationer.

I Boverkets befintliga riskmodell påverkas riskpremien av flera faktorer, däribland inomläget och nivån på pantbrev som säkerhet för garantilånet (ett inomläge kan beskrivas som det garanterade lånets förmånsläge, bedömt utifrån pantbrevssäkerheterna, i förhållande till andra lån med pantbrevs-säkerhet i samma fastighet). Dessutom har företagets storlek och vilken typ av kommun som fastigheten ligger i påverkan på riskbedömningen.

Den subventionerade kreditgaranti som föreslås i denna promemoria innebär att nivån på garantin ska motsvara högst 90 procent av produktions-kostnaden upp till högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea (BOA). Utifrån tidigare utfall baserat på den nuvarande nivån på högst 22 000 kronor per kvadratmeter BOA, görs antagande att den höjda nivån skulle kunna innebära en kreditgaranti med ett inomläge på 200 procent

jämfört med det bedömda marknadsvärdet. Även om detta är ett extremfall, kommer i vart fall dessa nya kreditgarantier sannolikt alla ha ett inomläge över 100 procent, på grund av att marknadsvärdet för bostäderna kan bedömas bli lägre än vad garantin medger utifrån produktionskostnaden. Detta innebär högre förlustrisker. Det är den befintliga riskmodellen inte anpassad för eftersom den utgår från inomlägen upp till 90 procent. För att anpassa modellen behöver ytterligare antaganden göras och modellen behöver specificeras om, vilket kan genomföras på olika vis. Detta är bakgrunden till varför garantiavgiften blir högre och därför behöver subventioneras.

Genom att göra antaganden kopplat till Boverkets befintliga riskmodell kan vi komma fram till en ny modell. Detta utvecklas i avsnitt 6. Boverkets befintliga modell används för att beräkna riskpremier för inomlägen upp till 90 procent, medan en ny modell används för inomlägen över 90 procent, för att kompensera för både en ökande risk och en lägre möjlighet till återvinst. I denna modell ökar riskpremien snabbare för inomlägen över 90 procent (riskpremiens nivå förändras *icke-linjärt* utifrån nivån på inomläget) än under 90 procent (riskpremiens nivå förändras *linjärt* utifrån nivån på inomläget).

4.3 Belastning för statsbudgeten och konsekvenser för särskilda aktörer

4.3.1 Dagens ramar och utrymmet för nya garantiåtaganden

Boverket får i dag ställa ut kreditgarantier, inklusive tidigare utfärdade garantier, för ett belopp om högst 8 miljarder kronor. Utrymmet för att ställa ut nya garantier är i enlighet med garantiramen och i förhållande till andra ändamål inom ramen.

Utrymmet att subventionera avgifter för de nya föreslagna garantierna är beroende av särskild finansiering av, då garantierna rimligen inte kommer att vara tillräckligt attraktiva för marknaden utan denna subvention. I budgetpropositionen 2025 framgår att anslaget för subventionering av kreditgarantiavgifter för byggande i norr utökas med 10 miljoner kronor 2025 och 20 miljoner kronor per år 2026–2032. Sammanlagt innebär detta en ökning med 150 miljoner kronor under perioden 2025–2032. Detta innebär i praktiken att anslagsramen sätter en klar gräns för hur stora garantier som kan ställas ut ett givet ögonblick och begränsar därmed statens risk.

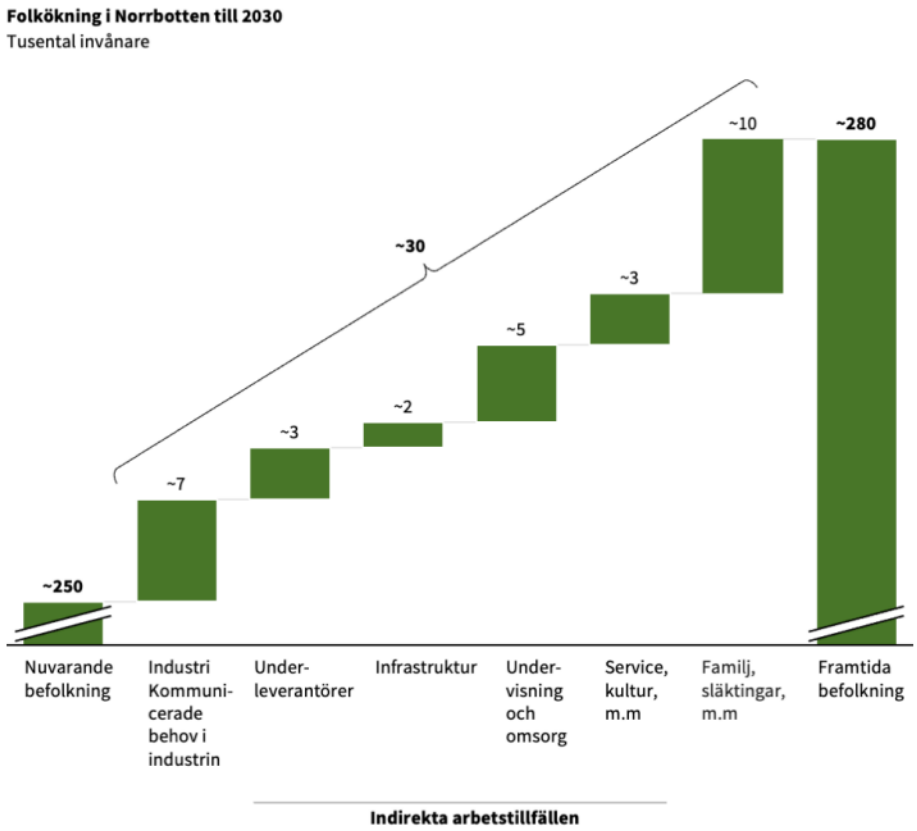
4.3.2 Bostadsbehovet i de aktuella etablerings- och omställningskommunerna

Kreditgarantierna föreslås gälla i etablerings- och omställningskommuner i hela landet, men nedan fokuseras enbart på Norrbottens och Västerbottens län eftersom det finns mest tillgänglig information om den gröna industriomställningen där.

Företagsetableringar och företagsexpansioner kan ha spridningseffekter på sysselsättning. Dessa uttrycks vanligtvis som multiplikatoreffekter och delas in i direkta, indirekta och inducerade effekter. Den direkta effekten är antalet sysselsatta i det etablerade eller expanderande företaget. Den indirekta är den ökade sysselsättningen hos företagets underleverantörer och den inducerade effekten är ökad sysselsättning i andra sektorer på grund ökad konsumtion hos de hushåll som berörs av den direkta och indirekta effekten. Kvoten mellan samtliga effekter och den direkta effekten är multiplikatorn.

I en rapport som Region Norrbotten låtit McKinsey utarbeta framgår att den gröna industriomställningen skulle kunna generera cirka 20 000 nya arbetstillfällen i Norrbottens län redan 2030 (Region Norrbotten [2024] Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter). Av dessa är cirka 7 000 direkta nyanställningar som kommunicerats av de sju bolag som står för de projekt som detaljgranskats i rapporten, både i form av fasta anställningar när industrierna är i drift och tillfälliga arbetstillfällen under uppbyggnad. Norrbottens läns befolkning kan därmed öka med 25 000–30 000 invånare fram till 2030, till direkt följd av de nya arbetstillfällen som skapas. Utöver den inflyttade arbetskraften räknas här även medföljande familjemedlemmar in, se figur 1 för ett illustrativt exempel för möjlig befolkningstillväxt.

Figur 1 **Illustrativt exempel för möjlig befolkningstillväxt i Norrbotten.**



Källa: Region Norrbotten (2024).

Region Västerbotten har tidigare bedömt att investeringarna i industrins gröna omställning kommer att öka rekryteringsbehovet till länet med över 22 000 personer till 2027, jämfört med en ökning närmare 8 000 personer utan dessa investeringar (Region Västerbotten [2022]. Agenda för kompetensförsörjning – Västerbottens län). Den totala sysselsättningseffekten från industrins gröna omställning i Västerbottens län beräknas således till drygt 14 000 personer. Mer i detalj redovisas även att befolkningen i länet förväntas öka med omkring 6 100 personer *mer* än den annars skulle ha ökat fram till 2031 i ett scenario med investeringar jämfört med basscenariot utan investeringar (Region Västerbotten [2022] Västerbottens arbetsmarknad: Prognoser och scenarier till 2031).

Lite drygt 60 procent av den totala sysselsättningseffekten beräknas uppstå i Skellefteå kommun. Ungefär hälften av investeringarna till nyindustrialiseringen i Skellefteå utgjordes här av Northvolt. Sedan Region Västerbottens

beräkningar genomfördes har dock Northvolt gått i konkurs, vilket får följdverkningar för andra företag på orten, planerade investeringar och hur stor befolkningsförändring som kan förväntas i spåren av den gröna omställningen i norra Sverige. Till följd av detta bör rimligen det framtida byggbehovet justerats ned, då en betydande andel av det tidigare prognostiserade byggbehovet kan antas ha bortfallit. Det är dock svårt att i nuläget göra en bedömning av omfattningen. Byggbehovet har därför inte justerats i kommande beräkningar, som i första hand utgör indikativa exempel snarare än exakta prognoser. Ungefär en tredjedel av Region Västerbottens beräkningar utgjordes i stället av investeringar från Skellefteå kommunkoncern. Det framgår inte hur stor del av dessa investeringar som är relaterade till Northvolt.

Både Region Västerbotten och Region Norrbotten noterar att det är osäkra siffror som snabbt kan förändras och som beror på vilka industrier som inkluderas och vilken tidshorisont som används.

Om samtliga nya arbetstillfällen som uppkommer till följd av investeringarna besätts av inflyttare kan det bli fråga om en sammanlagd befolkningsökning på 34 000 personer plus eventuella medföljande (partner och barn) till 2030, enligt beräkningarna från Region Norrbotten och Region Västerbotten. I sammanhanget kan det vara relevant att nämna en prognos där Trafikverket har räknat på att antalet arbetstillfällen i de två länen kommer att öka med cirka 35 000 till 2040. I siffran underskattas dock sannolikt behoven i Kiruna, eftersom LKAB:s omställning ligger längre bort i tiden än rapportens fokus. Syftet med prognosen är dock av annan karaktär, och fokuserar på behovet av gods- och persontrafik. Prognosen baseras på SCB:s befolkningsframskrivning, de större företagsetableringarnas uppskattningar om antal nyskapade arbetstillfällen samt en antagen multiplikatoreffekt (se Trafikverket [2023]: Rapport Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län, 2023-09-15, TRV 2023/42130).

Tillväxtverket beräknar att industrisatsningarna samlat väntas leda till att ytterligare omkring 17 000 personer behöver anställas fram till 2026, men då inkluderas även tillfällig personal för konstruktion av nya anläggningar (Tillväxtverket [2022] Gröna industrisatsningar i norra Sverige, Rapport 0416). Genom spridningseffekter, huvudsakligen inom tjänstesektorn, skulle det kunna uppstå totalt cirka 40 000 nya arbetstillfällen i de två norra länen.

Det kan även påpekas att Norrbottens och Västerbottens län har betydligt lägre arbetslöshet jämfört med övriga Sverige, vilket ytterligare stärker argumentet om att de nya arbetstillfällena i regionen måste besättas av inflyttare. Under det fjärde kvartalet 2024 var 4,2 procent av arbetskraften inskrivna som arbetslösa i Västerbottens län, vilket var den näst lägsta nivån bland alla län, endast Norrbotten hade en lägre arbetslöshetsnivå. Detta framgår av Arbetsförmedlingens kvartalsrapport för fjärde kvartalet 2024.

Den sammantagna bilden är att det visserligen råder osäkerhet och finns behov av nya studier, men också att det verkar behövas en inflyttning av arbetskraft till båda länen, kanske uppemot 40 000 arbetande personer, för att möta behoven i industri och omgivande samhälle. Det kommer sannolikt också att bli en befolkningsökning med anledning av medföljande och andra familjemedlemmar.

Med ett antagande om en hushållskvot på 0,8 innebär en befolkningsökning på 100 personer att antalet hushåll ökar med 80. Boverket utgår i sin senaste byggbehovsberäkning från en genomsnittlig hushållskvot på knappt 0,7. Att anta hushållskvoten till 0,8 kan vara rimligt på grund av en högre andel singelhushåll. Övervikten av singelhushåll baseras på att dessa sannolikt är rörligare än sammanboende, varför de som flyttar in i större utsträckning borde vara singelhushåll. På kort sikt torde det därför finnas ett större behov av mindre bostäder medan det på längre sikt, i takt med familjebildning, torde finnas behov av större bostäder och en efterfrågan på småhus.

Här antas att varje nytt hushåll kommer behöva en bostad och att det inte finns något initialt underskott av bostäder samt att det inte finns några lediga bostäder i de relevanta FA-regionerna. Detta kan antas utifrån statistik från SCB som visar att cirka 0,1 procent av totalt 28 000 allmännyttiga lägenheter i flerbostadshus i Boden, Gällivare, Kiruna, Luleå, Umeå och Skellefteå kommuner var lediga under 2024. Siffran var som högst 0,6 procent för en av dessa enskilda kommuner. Vi förväntar oss att vakanserna i det privata beståndet inte överstiger detta. Det antal bostäder som behövs sammanfaller därför med tillkommande hushåll. Sammansättningen av inflyttande hushåll kan i praktiken förväntas förändras över tid. Genom processer som hushållssplittring och framför allt parbildning kommer antalet större hushåll sannolikt att öka, vilket kan påverka både det totala behovet av bostäder och fördelningen mellan olika bostadsstorlekar. På längre sikt kan detta innebära en lägre efterfrågan på mindre lägenheter och en ökad efterfrågan på större

bostäder, vilket bör beaktas i planeringen, men i första hand är en fråga för byggherrarna när de analyserar marknadsförutsättningarna inför varje nytt bostadsprojekt.

När det gäller bostadsbeståndet i några av de FA-regioner som kan anses vara bland de mer relevanta i sammanhanget – Skellefteå, Luleå, Gällivare och Kiruna – har det sedan år 2000 ökat mest i FA-region Luleå där beståndet vid utgången av år 2023 uppgick till närmare 96 000 bostäder, en ökning med 11,6 procent sedan år 2000. Luleå kommun står för merparten av bostadstillskotten men även Piteå och Boden uppvisar betydande ökningar. I FA-region Skellefteå har bostadsbeståndet ökat med 6,1 procent sedan år 2000 och då framför allt i Skellefteå kommun.

Siffrorna för Gällivare och Kiruna bör sannolikt tolkas med viss försiktighet med tanke på de stadsflyttar som pågår i dessa regioner. Troligtvis byggs nya bostäder samtidigt som andra, som på grund av gruvbrytningen ska rivas, fortsatt finns med i statistiken. Exempelvis ökade bostadsbeståndet i Gällivare, enligt SCB, med 10 procent mellan 2015 och 2020 och 0,6 procent mellan 2015 och 2023.

Äganderätt är, i jämförelse med riket som helhet, mer vanligt i de ovan nämnda FA-regionerna. Andelen äganderätter ligger i samtliga fyra FA-regioner över 40 procent med Skellefteå i topp med en äganderättsandel på över 46 procent. Detta kan jämföras med genomsnittet i riket, 37 procent. På motsvarande sätt ligger andelen bostadsrätter i de fyra FA-regionerna klart under rikssnittet. Tabell 4 visar antalet och andelen bostäder mer detaljerat på länsnivå efter hustyp och upplåtelseform.

Tabell 4 **Antalet och andelen bostäder per hustyp och upplåtelseform, Norrbottens och Västerbottens län.**

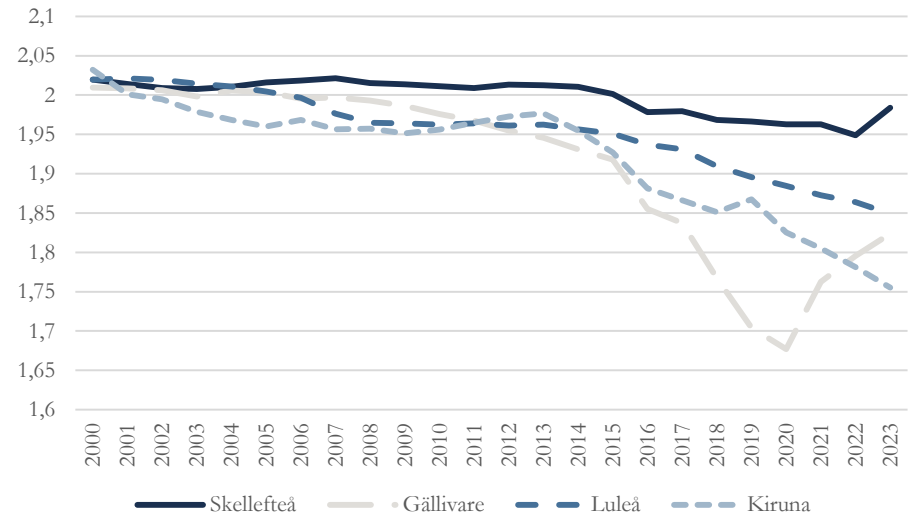
Län	Hustyp	Upplåtelseform	Antal	Andel (%)
Norrbotten	Småhus	Hyresrätt	2 508	1,8
		Bostadsrätt	1 214	0,9
		Äganderätt	62 095	45,5
	Flerbostadshus	Hyresrätt	43 563	31,9
		Bostadsrätt	15 385	11,3
		Äganderätt	0	0,0
	Specialbostad	Hyresrätt	9 148	6,7
		Bostadsrätt	22	0,0
		Äganderätt	0	0,0
	Övrigt	Hyresrätt	2 181	1,6
		Bostadsrätt	284	0,2
		Äganderätt	0	0,0
Västerbotten	Småhus	Hyresrätt	2 297	1,6
		Bostadsrätt	1 639	1,1
		Äganderätt	60 893	41,4
	Flerbostadshus	Hyresrätt	41 488	28,2
		Bostadsrätt	24 200	16,5
		Äganderätt	85	0,1
	Specialbostad	Hyresrätt	13 670	9,3
		Bostadsrätt	18	0,0
		Äganderätt	0	0,0
	Övrigt	Hyresrätt	2 399	1,6
		Bostadsrätt	208	0,1
		Äganderätt	0	0,0

Källa: SCB och egna beräkningar.

I Norrbottens län är drygt 22 procent av bostäderna i flerbostadshus 50 kvadratmeter eller mindre, vilket är i princip som rikssnittet. I Västerbottens län är motsvarande siffra närmare 24 procent, dvs. något högre.

Givet förändringar i folkmängd och ökningarna i bostadsbeståndet kan det konstateras att befolkningstätheten (mätt som antal personer per bostad) minskat den senaste tioårsperioden i FA-regionerna Skellefteå, Luleå, Gällivare och Kiruna, se figur 2. Som nämndes tidigare kan siffrorna över bostadsbeståndet i Gällivare och Kiruna behöva tolkas med viss försiktighet men nedgången i befolkningstäthet har ändock varit tydlig. De senaste par åren har dock befolkningstätheten ökat något i Skellefteå och Gällivare.

Figur 2 **Antal personer per bostad per FA-region, 2000–2023.**



Källa: SCB.

Medan nybyggnation är en viktig del av lösningen, finns det också möjligheter att bättre utnyttja det befintliga bostadsbeståndet för att möta bostadsbehoven hos tillkommande hushåll. Under perioden 2020–2023 låg den årliga nettoförändringen av lägenheter i färdigställd ombyggnad av flerbostadshus på nivån 20–100 lägenheter i Norrbottens län respektive 40–60 lägenheter i Västerbottens län, enligt SCB. Det potentiellt dolda bostadsutbudet, definierat som småhus utan permanentboende inom pendlingsavstånd från industriinvesteringar, är omfattande i de norrländska regioner som berörs av större industriinvesteringar i samband med den pågående nyindustrialiseringen. Det gäller även om vi bortser från småhus av sämre standard och på längre avstånd från investeringarna. Nästan alla småhus ägs av privatpersoner som bor inom samma kommun eller län. Om småhusen ställs till marknadens förfogande skulle en stor andel av det förväntade ökade bostadsbehovet kunna tillgodoses utan nybyggnation. Sannolikt kommer dock så få att permanent bosätta sig i det dolda bostadsutbudet att det inte är tillräckligt för att beaktas i beräkningarna inom ramen för denna konsekvensanalys. För att möta bostadsbehovet kan därför nybyggnation väntas vara en viktig lösning.

Utifrån de nya arbetstillfällen i Norrbottens län som kommunicerats av de aktiva bolagen, och en därav driven befolkningsökning på upp till 25 000–30 000 personer till 2030, kan, enligt Region Norrbotten, över 10 000 nya bostäder behöva byggas i Norrbottens län fram till 2030 för att tillgodose

satsningarnas behov. Denna siffra verkar utgå från antagandet att det inte finns några tillgängliga tomma bostäder och att det befintliga beståndet inte kan användas mer effektivt för att tillgodose behovet. Med antagande om att industrisatsningarnas totala sysselsättningseffekter i Norrbottens län är 20 000 och hushållskvoten är 0,8 kan byggbehovet med anledning av industrisatsningarna beräknas till 16 000 bostäder. Motsvarande uträkning för Västerbottens län innebär ett byggbehov på cirka 11 600 bostäder, alternativt 4 900 vid ett scenario då hänsyn enbart tas till hur mycket befolkningen förväntas öka i länet. Vid en summering blir det totala byggbehovet därmed 27 600 (scenario B) alternativt 20 900 (scenario A) bostäder i Norrbottens och Västerbottens län beroende på scenario.

Ett tredje scenario, scenario C, utifrån Tillväxtverkets beräkningar av totala sysselsättningseffekter på 40 000 och en antagen hushållskvot på 0,8, innebär ett byggbehov på 32 000 bostäder.

Det här är endast indikativa siffror som har tagits fram utifrån tillgänglig information, och som sannolikt överskattar byggbehovet, varför de inte ska betraktas som exakta. Det finns flera osäkerheter i dessa kalkyler, främst när det gäller multiplikatoreffekter och investeringar som blir av. Ett grundantagande i scenario B och C är att alla som nyanställs flyttar till Västerbottens eller Norrbottens län. Detta antagande leder sannolikt till ett överskattat byggbehov. Utifrån detta bör rimligtvis scenario A vara mest sannolik, där samma antagande enbart gäller för Norrbottens län. Givet att vissa investeringar för närvarande minskar takten i omställningsprojekten framstår det som minst realistiskt att inkludera scenario C. Därav görs beräkningar nedan, för statens ungefärliga offentliga kostnader och intäkter baserat på förslaget, enbart utifrån scenario A och B.

Historiska byggtakter kan ge en indikation på hur stor andel av bostadsbehovet som kan tillgodoses utan statliga interventioner. I Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys för 2024 framgår att antalet påbörjade lägenheter fortsatte att minska under 2023, och uppgick till endast cirka 850 i hela länet, vilket var nästan en halvering jämfört med föregående år, enligt SCB. Detta står i kontrast mot att kommunerna i 2022 års bostadsmarknadsenkät uppgav att de förväntade sig att 2 750 bostäder skulle påbörjas under 2023 och 1 600 bostäder under 2024. I enkäten för 2024 har kommunerna sänkt sina förväntningar och bedömer att det 2024 kommer att påbörjas cirka 1 600 bostäder för att sedan öka under 2025 då 2 100 bostäder

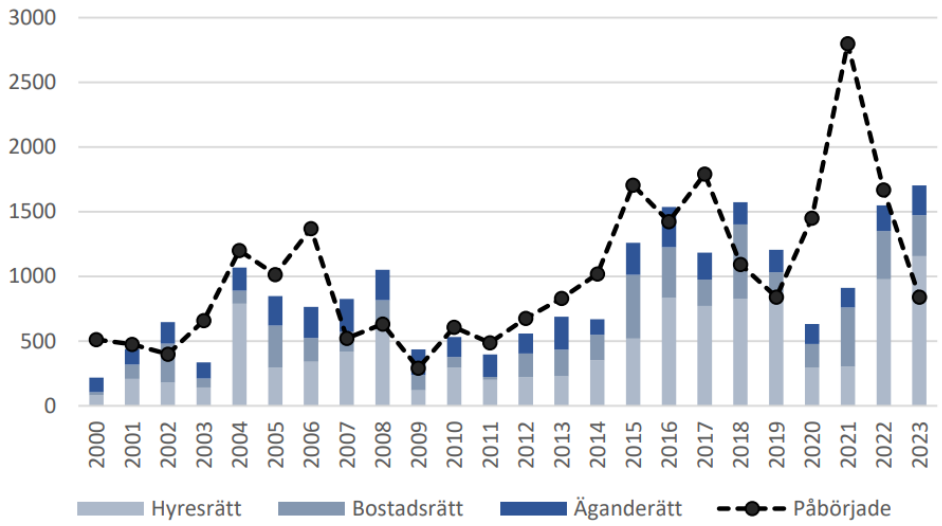
väntas påbörjas. Länsstyrelsen i Västerbottens län beskriver att det generellt tycks föreligga en viss överskattning av bedömningarna. Till exempel blev utfallet 2016 mindre än hälften av vad kommunerna angav.

Med hänsyn till detta kan en justering göras genom att räkna med en faktor, här antagen till 0,60–0,90, för att bättre spegla det faktiska utfallet. I bostadsmarknadsenkäten framgår att kommunerna i de aktuella FA-regionerna (här begränsat till Skellefteå, Luleå, Gällivare, Kiruna, Umeå, Lycksele, Storuman, Jokkmokk) förväntar sig att cirka 2 800 bostäder kommer påbörjas i nybyggnad 2024 respektive 4 300 bostäder 2025. Om det antas för åren efter 2025 att antalet påbörjade bostäder per år motsvarar snittet av kommunernas senaste förväntningar för 2024 och 2025, innebär en justerad beräkning att mellan 2 100 och 3 200 bostäder kan förväntas påbörjas årligen. Om startåret antas vara 2025 och en femårsperiod som analyseras inkluderar denna justering, skulle ett nollscenario resultera i att totalt cirka 10 600–15 900 bostäder påbörjas under perioden utan föreslagna kreditgarantier. Vidare antas att 1 200 färre bostäder kan komma att efterfrågas i Skellefteå då en del av arbetskraften har anställts och att deras bostadsbehov redan mötts eller kommer mötas av det som redan byggs. Detta innebär att kvarvarande byggbehov i scenario A och B uppgår till totalt cirka 3 800–9 100 respektive 10 500–15 800 bostäder. Detta har beräknats genom att subtrahera justerad förväntad nybyggnad från det tidigare totala byggbehovet på 20 900 bostäder för scenario A och 27 600 bostäder för scenario B i Norrbottens och Västerbottens län.

Om det i stället antas att lika många bostäder per år kommer påbörjas framöver som snittet av de senaste två årens utfall (2022–2023), blir ett nollscenario, dvs. ett scenario utan statliga interventioner, att cirka 11 200 bostäder påbörjas under en femårsperiod, baserat på preliminär statistik från SCB. Kvarvarande byggbehov i scenario A och B blir därmed cirka 9 700 respektive 16 400 bostäder, vilket ligger något över tidigare beskrivna intervall. Om i stället snittet av de senaste tio årens utfall (2014–2023) används blir ett nollscenario att cirka 12 400 bostäder påbörjas, samtidigt som kvarvarande byggbehov i scenario A och B blir 8 500 respektive 15 200 bostäder, vilket ligger inom tidigare beskrivna intervall. Beräkningarna visar att ett statligt åtagande kan vara befogat för att kunna svara mot hela bostadsbehovet.

Färdigställda och påbörjade lägenheter i Västerbottens län 2000–2023 fördelat på upplåtelseform redovisas i figur 3, från Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024. Det är huvudsakligen i kommunerna Umeå och Skellefteå som det byggs bostäder. Antalet färdigställda lägenheter fortsatte att öka något under 2023 och uppgick till strax över 1 700. Detta var den högsta nivån under hela 2000-talet; en effekt av de många påbörjade projekten föregående år. Främst hyresrätter färdigställdes; cirka två tredjedelar av totalen. I Skellefteå kommun färdigställdes drygt 700 bostäder 2023 och drygt 500 bostäder 2022.

Figur 3 **Färdigställda och påbörjade lägenheter i Västerbottens län 2000–2023 fördelat på upplåtelseform.**



Källa: Länsstyrelsen Norrbotten (2024) baserat på data från SCB.

I Norrbottens läns bostadsmarknadsanalys från 2024 redovisas helårsstatistiken för färdigställda lägenheter 2010–2023 samt antalet bygglov. Under 2023 färdigställdes uppskattningsvis 1 190 bostäder i Norrbottens län, en ökning med 6 procent jämfört med året innan. Under helåret 2023 påbörjades nyproduktion av uppskattningsvis sammanlagt cirka 950 bostadslägenheter i länet. Av hustyperna påbörjades 850 flerbostadshus och 100 småhus. Det är ungefär i nivå med antalet som påbörjades under 2015 och 2016. Däremot är det en minskning jämfört med perioden 2020–2022. Däremot minskade bygglovsansökningarna i länet under 2023.

Antalet påbörjade och färdigställda bostäder 2010–2023 i Norrbottens län redovisas i figur 4 och 5. De historiska siffrorna ska betraktas utifrån att det

tidigare har funnits ett statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, vilket nu är under avveckling. Första kvartalet 2024 påbörjades preliminärt nästan var sjunde bostad som byggdes i hela landet i Norrbotten, drygt 1 100, vilket aldrig har hänt tidigare. Närmare 80 procent av dessa påbörjades i Bodens kommun, vilket var fler än i exempelvis Stockholms kommun. Samtidigt har det uppstått utmaningar i Boden. Statens Norrlandsutredare återger ett uttalande från Bodens mark- och exploateringschef: ”Nuläget är att nästan alla de avtal om markanvisningar/försäljningar som har tecknats har upphört att gälla och marken har således återgått till kommunal rådighet. Totalt uppgår det till ca 500 lägenheter samt knappt 100 småhus (radhus) som planerades men som inte bostadsutvecklarna/byggherrarna nu kommer att genomföra” (Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län [Fi 2022:A], s. 9).

Utredaren konstaterar att Gällivare, Kiruna, Luleå och Skellefteå rapporterar samma situation, det vill säga att markanvisningar löper ut eller lämnas tillbaka. Länsstyrelsen i Västerbottens län skrev i bostadsmarknadsanalysen 2023 att Skellefteå kommun har sett en minskning av antalet aktörer som har intresse av eller möjlighet att bygga. Kommunen tar tillbaka markanvisningar som inte fullföljs och försöker lösa ut byggaktörer som sitter på byggrätter för att hitta alternativa intressenter. Det allmännyttiga bostadsbolaget Skebo har också tagit över markanvisningar.

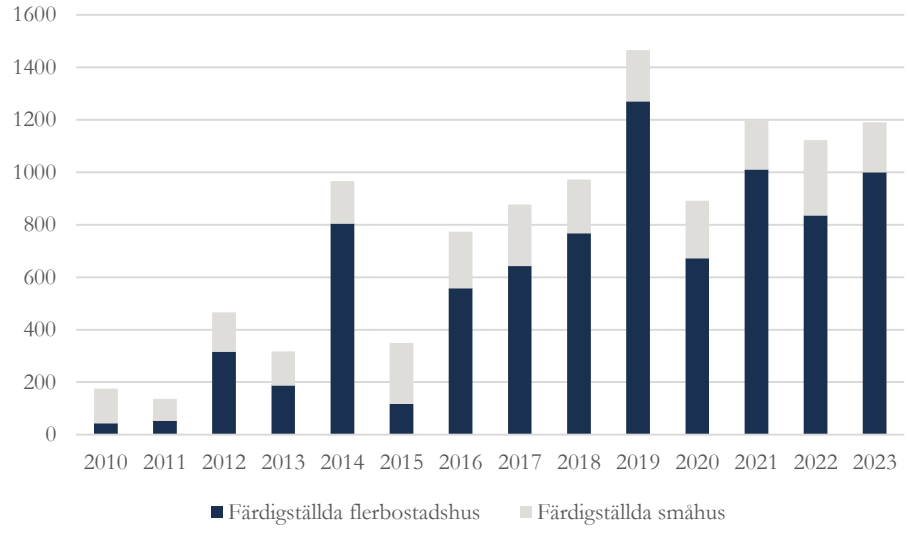
Den numerära utvecklingen för påbörjade bostäder i Bodens kommun kontrasterar med situationen i delar av övriga Norrbotten och Västerbotten. Till exempel påbörjades inga flerbostadshus i Gällivare kommun under det senaste året, även fast ny statistik från SCB visar att 0 av närmare 2 000 allmännyttiga lägenheter i flerbostadshus var lediga under 2024. I Västerbottens län är byggtakten generellt lägre enligt den mest uppdaterade statistiken, till exempel påbörjades noll (0) flerbostadshus i hela länet under andra kvartalet 2024.

Antalet bygglovsansökningar i Norrbottens län för småhus och flerbostadshus har ökat från år 2015 och framåt för att minska under 2023. Minskningen omfattar bygglov för både småhus och flerbostadshus. Det sammanlagda antalet bygglovsansökningar under 2023 uppgick till 670 vilket är en minskning med drygt 60 procent jämfört med föregående år som var en toppnotering för perioden.

Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024 har det varit svårt att få igång bostadsbyggandet i större delen av länets kommuner redan innan marknadsförutsättningarna förändrades med stigande inflation och räntor, och de senaste två åren har förutsättningarna försvårats ytterligare. Detta gäller nu även kommuner som tidigare haft en relativt hög byggtakt, som Umeå och Skellefteå. Ett av de främsta hindren är att privatpersoner har svårt att få lån, något som länge varit ett oöverstigligt problem i mindre kommuner med vikande befolkningsutveckling och låga bostadspriser. Nu utgör detta hinder även i de större kommunerna, trots att marknadsförutsättningarna för nyproduktion där borde vara mer gynnsamma.

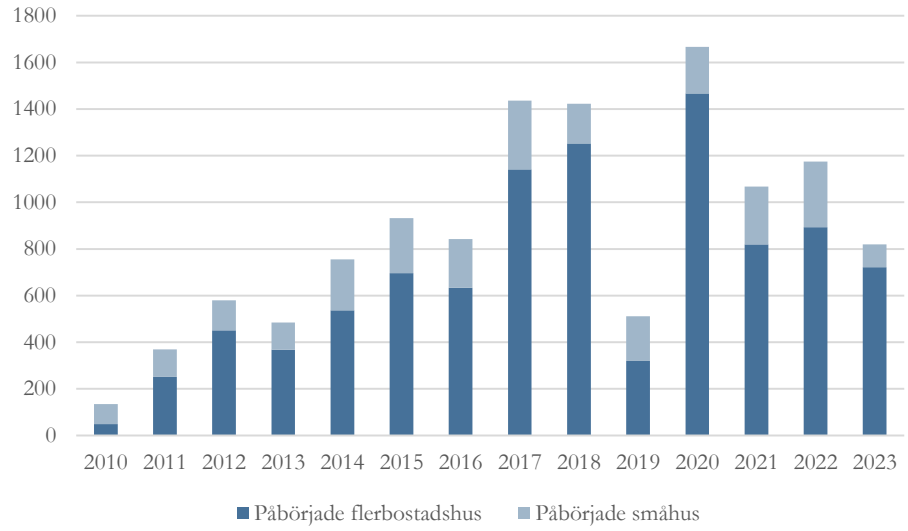
Byggaktörernas svårigheter att få finansiering för nyproduktion är ytterligare en utmaning som beskrivs av Länsstyrelsen, och denna problematik har spridit sig till Umeå och Skellefteå. Höga produktionskostnader, reallönesänkningar för hushållen och ekonomiska begränsningar hos allmännyttiga bostadsbolag försvårar byggandet i hela länet. Dessutom pekar vissa kommuner på en svag andrahandsmarknad och vikande befolkningsunderlag som hinder för nyproduktion. Givet de rådande ekonomiska förutsättningarna är det rimligt att anta att hinder för nyproduktion kommer att bestå under de kommande åren.

Figur 4 **Färdigställda flerbostadshus och småhus år 2010–2023 i Norrbottens län. Helårsstatistik.**



Källa: SCB.

Figur 5 **Påbörjade flerbostadshus och småhus år 2010–2023 i Norrbottens län. Helårsstatistik.**



Källa: SCB.

I Västerbottens läns bostadsmarknadsanalys 2024 återges några marknads-undersökningar och det konstateras efter en av dem, utförd av Veidekke, att ”marknadsförutsättningarna för att möta ett allt större behov av bostäder minskar”. Veidekkes rapport från 2023 belyser utmaningar i Skellefteå, en starkt expansiv region, där marknadsförutsättningarna för nyproduktion försvagas trots positiv befolkningstillväxt och ökad inflyttning. Marknads-djupet, alltså hushållens förmåga att efterfråga nyproducerade bostäder, väntas minska kraftigt. För bostadsrätter förväntas efterfrågan falla från 200 per år 2021–2022 till omkring 80 under 2024, medan efterfrågan på nya hyresrätter bedöms minska något mindre, från 180 till 140. Samtidigt arbetar både Skellefteå kommun och det allmännyttiga bostadsbolaget Skebo aktivt för att upprätthålla byggtakten.

Samtidigt visar en nyare scenarioanalys från Infostat, framtagen på uppdrag av Länsstyrelsen i Västerbottens län, att köpkraftig efterfrågan finns i länet, särskilt i Umeå och Skellefteå, och att förutsättningar för nyproduktion borde vara goda. Den största byggpotentialen finns i större bostäder i dyrare prissegment. Möjligheten för lönsam nyproduktion i länet beskrivs ha minskat under de senaste åren på grund av utvecklingen i ekonomin och på bostadsmarknaden. Detta är särskilt märkbart för bostäder i de lägre priskategorierna.

Sammanfattningsvis är läget på bostadsmarknaden i Västerbotten tudelat. I expansiva kommuner som Skellefteå och Umeå finns visserligen förutsättningar för fortsatt byggande, men marknadsdjupet och ekonomiska förutsättningar för nyproduktion har försvagats. En återhämtning på marknaden är avgörande för att möta behovet av bostäder i länet. En slutsats är att det främst är nya bostäder som ”vanliga” hushåll kan efterfråga – ”affordable housing” – som behöver främjas.

4.3.3 Statens risk och belastningen på anslaget

För beräkningen av hur mycket kreditgarantierna påverkar storleken på statens utgifter är utgångspunkten det kvarvarande byggbehovet som presenterades i avsnitt 5.3.2, dvs. cirka 3 800–9 100 bostäder i scenario A och 10 500–15 800 bostäder i scenario B. Nedan redovisas två scenarier för hur mycket som kan komma att byggas med hjälp av utökade kreditgarantier:

A: ”lågnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyresrätter som svarar mot 70 procent av bedömningen av det totala byggbehovet i scenario A i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 2 700–6 400 hyresrätter, och

B: ”högnivågaranti” motsvarande en byggtakt av hyresrätter som svarar mot 70 procent av det totala byggbehovet i scenario B i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 7 400–11 100 hyresrätter.

De bostäder som kommer att byggas antas ha samma andelar av respektive upplåtelseform som dagens nybyggnation. Utifrån resonemanget i avsnitt 3.7 om att kreditgarantierna huvudsakligen kommer att användas för hyresrätter görs här ett antagande om att kreditgarantierna endast kommer att användas för hyresrätter. Enligt SCB var cirka 70 procent av bostäderna hyresrätter bland färdigställda bostäder år 2022 och 2023 i Norrbottens och Västerbottens län. Vidare antas utifrån data om nytecknade kreditgarantier i dag att snittlägenheten för hyresrätter är 50 kvadratmeter BOA och att den genomsnittliga garantin för hyresrätter omfattar 75 lägenheter (För nytecknade kreditgarantier under byggtiden från 2021 fram till i dag framkommer att en genomsnittlig kreditgaranti under byggtiden till hyresrätter uppgår till 95 miljoner kronor, varar i 17 månader där projektet motsvarar 76 lägenheter på totalt 3 674 kvadratmeter BOA).

Nedan antas att bostäderna byggs jämnt fördelat över en viss tidsperiod, men i praktiken trappas byggtakten antagligen upp med tiden, detta medför

en sannolik överskattning av byggtakten under de inledande åren. Vid en viss tidpunkt kommer behovet av att subventionera garantiavgiften för lån till anordnandet av nya bostäder i en viss etablerings- och omställningskommun att börja avta för att så småningom upphöra. Då upphör den extra risk som staten tar till följd av möjligheten att ställa ut avgiftssubventionerade kreditgarantier.

Nedan beskrivs de totala garanterade beloppen aggregerat över alla år, förväntad kostnad eller förlust och intäkt samt subvention för kreditgarantin, givet våra antaganden. Det totala garanterade beloppet ska inte förväxlas med förväntad förlust för staten som resultat av fallissemang, utan med detta avses enbart det sammanlagda beloppet som staten garanterar för de olika bostadsbyggnadsprojekten.

Det totala garanterade beloppet, aggregerat över alla år, för de nya kreditgarantierna blir 4,9–11,5 miljarder kronor i scenario A och 13,3–20,0 miljarder kronor i scenario B. Här antas att samtliga bostäder som byggs med kreditgarantier täcker hela kreditivet med en produktionskostnad på 40 000 kronor per kvadratmeter, inte för att det är mest sannolikt utan snarare för att det sätter en övre kostnadsgräns. Statens offentliga kostnader för kreditgarantin beror på ett antagande om förväntad förlust av det garanterade beloppet. Här antas en förlust på fem procent av det totala garanterade beloppet, vilket till exempel innebär att kostnaden blir maximalt 575 miljoner kronor i scenario A.

Statens förväntade offentliga intäkter baseras på förväntad garantiavgift (och subvention av denna), vilken i sin tur delvis baseras på garantins inomläge i förhållande till bostadsprojektets marknadsvärde, se avsnitt 5.1. För att räkna ut marknadsvärde använder vi *Gordons formel*; en direktavkastningsmetod för värdebedömningar med utgångspunkt från ett års driftnetto för värderingsobjektet. Metoden baseras i princip på en ”evighetskapitalisering” av ett framräknat första års driftnetto. Driftnettot för fastigheten utgörs av det årliga överskott som återstår sedan utbetalningar för drift- och underhåll dragits från bruttoinbetalningarna, och kan uttryckas som:

$$Marknadsvärde = \frac{Driftnetto\ \text{år}\ 1}{Direktavkastningskrav}$$

Regeringens Norrlandsutredare återger ett möte i oktober 2023 med fastighetsutvecklare som återlämnat markanvisningar i Boden, Luleå och Skellefteå, då flera mötesdeltagare angav att det är svårt att hitta finansiering, då investerarnas (dvs. de som äger, förvärvar eller förvaltar fastigheter i investeringssyfte) intresse är lågt på grund av osäkerhet om avkastningsnivån. Direktavkastningskrav (nominell avkastning på riskfri tillgång + riskpremie – tillväxttakt i framtida driftnetton) på ungefär 6 procent beskrevs som aktuellt vid tidpunkten. Innan konjunkturläget förändrades i och med högre inflation och stigande räntor var direktavkastningskraven i stället 4,5 procent i Skellefteå kommun, enligt kommunala tjänstemän.

Allt annat lika innebär det att byggherren måste höja hyran för nyproducerade bostäder för att projektet ska behålla sitt värde och förbli lönsamt. En högre hyresnivå minskar dock marknadsdjupet (dvs. antalet bostäder som kan efterfrågas vid en viss prisnivå på en given marknad) och vid en viss gräns överstiger hyran vad hushållen är villiga eller har möjlighet att betala. Detta gör att projektet inte kan genomföras. Resultatet blir att produktionen av nya hyresrätter bromsas avsevärt eller i vissa fall helt upphör. En central fråga i detta sammanhang är hur stor påverkan detta får på den totala byggvolymen.

Gordons formel kan användas för att på ett enkelt sätt illustrera effekten av förändringen i direktavkastningskrav. En höjning av direktavkastningskravet från 4,5 procent till 6,0 procent orsakar en minskning av fastighetsvärdet med 25 procent, om man antar konstant driftnetto. Detta enkla exempel visar fastighetsvärderingarnas betydande känslighet för skillnader i investerares direktavkastningskrav, särskilt i miljöer med stigande räntor och inflation. Denna utveckling har därför direkt minskat värdet på de säkerheter som bostadsutvecklare kan erbjuda för lån. De högre direktavkastningskraven gör det svårare att attrahera investerare, särskilt i regioner som norra Sverige.

I och med att Riksbanken därefter har sänkt sin styrränta i flera steg kan det antas att direktavkastningskraven sedan har sänkts något. Samtidigt är det rimligt att anta att osäkerheten har upplevts öka för nybyggnation i dessa marknader, med anledning av ekonomiska utmaningar kopplade till större industriella investeringar, vilket därmed kan ha ökat riskpremien.

För att räkna ut marknadsvärde antas här de genomsnittliga hyresintäkterna till 2 200 kronor per kvadratmeter BOA och kostnader för drift och underhåll antas till 400 kronor per kvadratmeter BOA. Om den genomsnittliga långsiktiga vakansgraden antas till fem procent per år och direktavkastningskrav antas till 6 procent, innebär det garantier på 128 procent av bedömt marknadsvärde. Här antas även andelen pantbrev till en nivå som motsvarar hela marknadsvärdet. Garantierna bör innebära att direktavkastningskraven minskar något jämfört med de 6 procent som tidigare uppgetts av marknadsaktörer eftersom risken reduceras. Ett antagande om direktavkastningskrav på 4,5 procent i stället, såsom villkoren beskrivs ha sett ut innan konjunkturläget förändrades, ger i stället garantier på cirka 95 procent av bedömt marknadsvärde.

Garantiavgiften antas subventioneras utifrån skillnaden i garantiavgift mellan den befintliga modellen för avgift för ny kreditgaranti och den föreslagna modellen som redogörs för i avsnitt 4 (se även avsnitt 5.1). Subventionerna i scenario A och B kan täckas av det totala budgeterade utrymmet för finansiering av subventioneringen av kreditgarantiavgifter för byggande (150 miljoner kronor mellan 2025–2032), förutsatt att grundantagandena ovan ligger fast och att byggandet inte begränsas till en tidsperiod kortare än vad det budgeterade utrymmet medger. Om det i stället antas att bostäderna påbörjas under en femårsperiod, täcks subventionerna helt av det budgeterade utrymmet (90 miljoner kronor) i scenario A och till viss del i scenario B. Om fler än cirka 8 000 bostäder byggs med kreditgarantier, vilket byggtaktsintervallet i scenario B delvis överstiger, så räcker inte det budgeterade utrymmet under en femårsperiod. Ett sådant utfall skulle innebära att man inte kommer kunna utfärda kreditgarantier i önskad omfattning, givet att inte ytterligare medel tillförs. Det är dock svårt att förutse i vilken takt som bostäder kan komma att uppföras med utökade kreditgarantier. Dessa beräkningar är endast illustrativa exempel och ska inte tolkas som exakta.

Bostadsbyggande för också med sig vissa kostnader för byggherren, utöver garantiavgiften, som innebär intäkter för staten, främst mervärdesskatt och inkomstskatt för de som bygger. Moms utgör 15 procent av produktionskostnaden i ett bostadsprojekt, enligt viktfördelningen i SCB:s byggkostnadsindex samt vissa beräkningar av bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagen. Om vi utgår från våra volymberäkningar i huvudscenario A och B, där samtliga projekt antas ha produktionskostnader på 40 000 kronor per kvadratmeter, ges att mervärdesskatteintäkten är mellan 0,8–1,9 miljarder

kronor i scenario A respektive 2,2–3,3 miljarder kronor i scenario B, givet att garantiramen räcker för samtliga projekt. Kreditgarantierna kan leda till att fler bostäder byggs; utan de utökade kreditgarantierna kan vissa projekt i stället bli av i andra delar av landet där marknadsförutsättningarna är starkare. Därför är mervärdesskatteintäkten för statens del i viss mån är ett nollsummespel. En mer korrekt bedömning av mervärdesskatteintäkten ligger därmed troligen någonstans mellan noll och beloppen i scenario A respektive B.

Dessa skatteintäkter inkluderas dock inte i de beräkningar som sammanställs nedan av statens kostnader, intäkter och subventioner utifrån maximum- och minimumnivåerna i byggtakt i scenario A och B, se tabell 5.

Tabell 5 **Statens offentliga kostnader och intäkter under ursprungliga antaganden. Kostnad vid antagande om 5 procents fallissemang.**

	Scenario A (min)	**Scenario A (max)**	**Scenario B (min)**	**Scenario B (max)**
Garanterat belopp	4,9 mdkr	11,5 mdkr	13,3 mdkr	20,0 mdkr
Kostnad	245 mnkr	575 mnkr	665 mnkr	1,0 mdkr
Intäkt	50 mnkr	115 mnkr	130 mnkr	195 mnkr
Subvention	30 mnkr	75 mnkr	85 mnkr	130 mnkr

Om det antas att bostäderna som nyttjar kreditgarantier byggs under en femårsperiod, där varje enskilt projekt har en byggtid på 1,5 år, ges att det totala garantibeloppet för ett enskilt år blir som högst år 2–5, och som lägst år 1 och 6. Statens risk är lägre för varje enskilt år vid jämförelse med det totala ackumulerade beloppet över alla år på 11,5 miljarder kronor, i och med alla bostäder inte antas byggas vid samma tidpunkt.

Eftersom fastighetsvärderingar innebär en bedömning av sannolikt försäljningspris vid en specifik värderingstidpunkt på marknaden finns en osäkerhet i de uppskattade marknadsvärdena som ligger till grund för att beräkna statens intäkter och subventioner av garantiavgifter. I en osäker marknad kan det vara utmanande att identifiera förändringar i värderingsantagandena, särskilt direktavkastningskraven. Nedanstående tabeller (tabell 6A–6E) illustrerar värdeförändringarnas slutliga effekter på statens totala intäkter och subventioner av garantiavgifter vid enskilda förändringar. Vid antaganden som leder till lägre genomsnittliga marknadsvärden (högre inomlägen) ökar statens offentliga intäkter och den totala subventionen av garantiavgifter,

och vice versa. Det framgår bl.a. att det budgeterade utrymmet för subventioner inte räcker till vid ett maximum-utfall av byggtakten i scenario B, givet ett förändrat antagande om +0,5 procentenhet direktavkastningskrav eller -150 kronor per kvadratmeter i genomsnittlig hyra.

Statens offentliga kostnader påverkas enbart av produktionskostnaden, en känslighetsanalys har gjorts för en förändring även i detta antagande (se tabell 6F).

Tabell 6A Känslighetsanalys. Förändrat antagande, direktavkastningskrav -0,5 procentenhet.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-10 mnkr	-20 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr
Subvention	-15 mnkr	-35 mnkr	-25 mnkr	-60 mnkr

Tabell 6B Känslighetsanalys. Förändrat antagande, direktavkastningskrav +0,5 procentenhet.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	+5 mnkr	+15 mnkr	+20 mnkr	+30 mnkr
Subvention	+20 mnkr	+40 mnkr	+50 mnkr	+70 mnkr

Tabell 6C Känslighetsanalys. Förändrat antagande, genomsnittlig hyra -150 kronor per kvadratmeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	+5 mnkr	+15 mnkr	+20 mnkr	+35 mnkr
Subvention	+20 mnkr	+50 mnkr	+60 mnkr	+85 mnkr

Tabell 6D Känslighetsanalys. Förändrat antagande, genomsnittlig hyra +150 kronor per kvadratemeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-10 mnkr	-15 mnkr	-15 mnkr	-25 mnkr
Subvention	-10 mnkr	-30 mnkr	-35 mnkr	-55 mnkr

Tabell 6E Känslighetsanalys. Förändrat antagande, långsiktig vakansgrad 1 procent.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Intäkt	-5 mnkr	-10 mnkr	-10 mnkr	-15 mnkr
Subvention	-10 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr	-40 mnkr

Tabell 6F Känslighetsanalys. Förändrat antagande, produktionskostnad -1 500 kronor per kvadratmeter.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Garanterat belopp	-0,2 mdkr	-0,4 mdkr	-0,5 mdkr	-0,8 mdkr
Kostnad	-10 mnkr	-20 mnkr	-25 mnkr	-40 mnkr
Intäkt	-5 mnkr	-15 mnkr	-10 mnkr	-20 mnkr
Subvention	-5 mnkr	-20 mnkr	-20 mnkr	-30 mnkr

Nedan redogörs för två alternativa scenarion där det antas att även bostadsrätter kommer att byggas med hjälp av kreditgarantierna, utöver de hyresrätter som antas byggas enligt samma antaganden som ovan. Att kreditgarantierna antas användas för hyres- och bostadsrätter går i linje med hur den befintliga kreditgarantin har använts historiskt. För äganderätter har garantin i princip aldrig använts.

Likt beräkningarna ovan antas bostäderna ha samma andelar av respektive upplåtelseform som dagens nybyggnation. Enligt SCB var cirka 14 procent av bostäderna bostadsrätter bland färdigställda bostäder år 2022 och 2023 i Norrbottens och Västerbottens län. För enkelhetens skull antas att bostadsrätterna byggs i samma storlekar och har samma marknadsvärde per bostad som hyresrätterna ovan, och att även dessa byggs med kreditgarantier som täcker hela kreditivet med en produktionskostnad på 40 000 kronor per kvadratmeter.

A: ”lågnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyres- och bostadsrätter som svarar mot 70 respektive 14 procent av bedömningen av det totala byggbehovet i scenario A i avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar cirka 2 700–6 400 hyresrätter och 500–1 300 bostadsrätter, och

B: ”högnivågaranti”, motsvarande en byggtakt av hyres- och bostadsrätter som svarar mot 70 respektive 14 procent av det totala byggbehovet i scenario B i

avsnitt 5.3.2, vilket motsvarar närmare 7 400–11 100 hyresrätter och 1 500–2 200 bostadsrätter.

En sammanställning av statens totala garanterade belopp aggregerat över alla år, kostnader, intäkter och subventioner utifrån maximum- och minimumnivåerna i byggtakt för dessa alternativa scenarion visas i tabell 7. Subventionerna i dessa alternativa scenarion täcks av det totala budgeterade utrymmet för finansiering av subventioneringen av kreditgarantiavgifter för byggande, förutom för maximumnivån i scenario B. Det är dock osannolikt att alla bostäder byggs i det alternativa scenariot B. Om det skulle ske saknas 5 miljoner kronor i det budgeterade utrymmet mellan år 2025–2032, vilket rimligen kan anses vara en liten summa i sammanhanget. Boverket kommer dock inte att kunna subventionera kreditgarantiavgifter över anslagstaket.

Tabell 7. Alternativt scenario. Statens offentliga kostnader och intäkter under antagande att både hyresrätter och bostadsrätter byggs. Kostnad vid antagande om 5 procents fallissemang.

	Scenario A (min)	Scenario A (max)	Scenario B (min)	Scenario B (max)
Garanterat belopp	5,8 mdkr	13,9 mdkr	16,0 mdkr	23,9 mdkr
Kostnad	290 mnkr	695 mnkr	800 mnkr	1,2 mdkr
Intäkt	55 mnkr	135 mnkr	160 mnkr	235 mnkr
Subvention	40 mnkr	90 mnkr	105 mnkr	155 mnkr

4.3.4 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

De ekonomiska effekterna av de föreslagna kreditgarantierna på landets kommuner och regioner bedöms vara marginella, eftersom insatsen föreslås belasta den statliga budgeten. Förslaget bedöms således inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. I den mån bostadsbyggandet ökar som en följd av förslaget kan det dock indirekt påverka kommunsektorns ekonomi. Att det byggs bostäder i etablerings- och omställningskommuner kan möjliggöra och främja en befolkningstillväxt, vilket kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget och därigenom möjligen även ha positiva effekter på sysselsättningen. Samtidigt kan en växande befolkning innebära ökade kommunala kostnader för infrastruktur, skolor och annan samhällsservice.

I den utsträckning som en berörd kommun äger ett eller flera kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag så påverkas kommunen i egenskap av ägare i

den utsträckning som det blir fråga om ekonomiska konsekvenser för bostadsföretag, inklusive det egna bolaget eller de egna bolagen, på orten.

Om den arbetande befolkningen ökar till följd av att det finns ett (ökat) utbud av tillgängliga bostäder så påverkas kommunernas och regionernas skatteunderlag och skatteintäkter positivt.

4.3.5 Ekonomiska konsekvenser för företag

Det är främst byggherrar/bostadsutvecklare och företag inom byggsektorn som direkt berörs av förslaget. Men att det finns tillgång till bostäder för arbetskraften är också en förutsättning för att företag ska kunna etablera en verksamhet eller fortsätta sin verksamhet. Effekten av ett höjt schablonbelopp i huvudsak är att projektet helt eller i större utsträckning kan finansieras med bottenlån, till en lägre ränta, i stället för med topplån till en högre ränta. Konsekvensen för bostadsutvecklare bör därmed vara en ökad vinst förbättrad lönsamhet för de företag som bygger, förutsatt att inte sänkningen av räntekostnaderna äts upp av avgiften för kreditgarantin. Den risk som finns är i första hand om det av olika anledningar uppstår ett överutbud av nya bostäder som gör det svårt att i vart fall under en period få kostnadstäckning och lönsamhet i projektet. I värsta fall kan förluster leda till likvidation eller konkurs.

Ser vi i stället till byggföretagen och olika underleverantörer, som t.ex. elektriker, rörmokare och målare, blir konsekvensen av att fler bostäder kan byggas och anordnas för deras del att efterfrågan på deras tjänster ökar och därmed en förbättrad lönsamhet. De risker som kan förknippas med ett ökat byggande är om en byggherre/bostadsutvecklare skulle gå i konkurs och att det finns utestående fordringar som inte täcks av de tillgångar som finns. I värsta fall kan även konsekvensen för företag verksamma inom byggsektorn bli likvidation eller konkurs.

Förslaget kan även underlätta arbetskraftsrekrytering för företag i andra sektorer. Att det finns tillgång till bostäder för arbetskraften är en förutsättning för att företag ska kunna etablera en verksamhet, fortsätta sin verksamhet eller växa.

4.3.6 Ekonomiska konsekvenser för kreditgivare

Kreditgivare får förbättrade möjligheter att öka sin utlåning samtidigt som risken blir begränsad i förhållande till vad som skulle vara fallet vid en

utlåning utan statligt finansierade topplån eller subventionerade kreditgarantier. Kreditgivare ska dock alltid beakta låntagarens kreditvärdighet, återbetalningsförmåga och realismen i det aktuella projektet, varför risken för denna grupp av aktörer framstår som mycket liten även vid uppkomsten av bostadsöverskott och om någon enstaka byggherre eller bostadsutvecklare skulle behöva gå i likvidation.

4.3.7 Ekonomiska konsekvenser för hushåll

De ekonomiska konsekvenserna för hushållen är svåra att kvantifiera. Hushållen gynnas av att det byggs fler lägenheter genom bland annat ökad tillgång till bostäder och bättre valmöjligheter. Fler bostäder gör det lättare att flytta dit jobben finns, vilket kan förbättra inkomstmöjligheter för hushåll. En del hushåll kommer att kunna bo kvar på orter eller i kommundelar där det annars inte skulle byggas. Ett ökat utbud kan minska trångboddhet och ge hushåll större möjligheter att hitta prisvärda alternativ.

Skulle däremot bostadsmarknaden av något skäl drabbas av ett överutbud av bostäder av konjunkturella skäl eller till följd av senarelagda eller neddragna nyinvesteringar minskar rimligen trycket på hyreshöjningar. Samtidigt kan ett mer varaktigt bostadsöverskott påverka prisutvecklingen på egnahem, ägarlägenheter och bostadsrätter negativt. Risken för ett långvarigt och stort överutbud av bostäder till följd av det byggande som tillkommer med hjälp av de föreslagna subventionerade kreditgarantierna framstår dock som mycket liten.

4.3.8 Boverkets administration

För att hantera administrationen av den föreslagna subventionerade kreditgarantin för att främja nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner behöver Boverket en ersättning. För hanteringen av befintliga statliga kreditgarantier för lån till byggande av bostäder ingår kostnaden för Boverkets administration i den avgift som myndigheten tar ut vid utställandet av en garanti. Då den föreslagna garantin kommer att subventioneras behöver Boverket i stället kunna få disponera en del av anslaget för att täcka sina kostnader.

Boverket uppskattar att det i dag krävs cirka 2,5 årsarbetare för arbetet med kreditgarantier, vilket kan sägas motsvara 2,5–3 miljoner kronor. För att hantera kostnaderna för den nya garantiformen kommer i vart fall inledningsvis bara krävas att myndigheten utvecklar sina stödsystem. Därtill

kommer det att krävas arbete med att utveckla rutiner och arbetssätt samtidigt som hanteringen kommer att bli mer krävande, där t.ex. berörda länsstyrelser kommer att involveras.

I beräkningarna i avsnitt 5.2.3 antas en schablon på 0,15 procent av garantins storlek, med ett tak på 50 000 kronor. För våra beräkningar blir den administrativa avgiften densamma för den subventionerade respektive den inte subventionerade kalkylen. För våra huvudscenarion, där enbart hyresrätter antas byggas med hjälp av de föreslagna kreditgarantierna, blir de administrativa avgifterna totalt 1,8–4,3 miljoner kronor i scenario A och 4,9–7,4 miljoner kronor i scenario B.

Boverket bör under 2025 kunna få använda högst 5 miljoner kronor av anslaget för att bygga upp sina stödsystem, rutiner och administrera den nya kreditgarantin.

4.3.9 Länsstyrelserna

Förslaget innebär viss belastning på länsstyrelserna, då berörda länsstyrelser ska bedöma om det i länets del av en den relevanta FA-regionen finns en eller flera kommuner som uppfyller kriterierna för att utgöra en etablerings- och omställningskommun (4 § i den föreslagna förordningen, se även avsn. 3.6). Förslaget innebär att subventionerade garantiavgifter kan lämnas för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner oavsett i vilken del av landet som stora företagsetableringar och -expansioner är aktuella. Det är därför svårt att bedöma på förhand exakt vilka länsstyrelser som kommer att påverkas, även om några aktuella kommuner nämns i promemorian. Länsstyrelsernas insats med anledning av den föreslagna åtgärden är dock begränsad och ska ses i ljuset av att länsstyrelserna redan i dag enligt bostadsförsörjningslagen (2000:1383) ska lämna råd, information och underlag till kommunerna i länet inför planeringen av bostadsförsörjningen. Länsstyrelserna ska även uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner och verka för att sådan samordning sker. Vidare innehåller förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar bestämmelser om länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser och innehåller också bestämmelser som kompletterar bostadsförsörjningslagen.

Sammantaget bör berörda länsstyrelsers arbete med anledning av förslagen i denna promemoria rymmas inom befintliga ramar.

5. Prissättning och risk

Utöver det som gäller specifikt för den här föreslagna garantin hänvisas till förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Där anges bl.a. att för varje garanti ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens förväntade förlust. För de kreditgarantier som i dag utfärdas av Boverket regleras denna riskpremie genom en beslutad riskmodell, där utgångspunkten är att den genomsnittliga riskpremien för kreditgarantier under byggtiden inom 90 procent av marknadsvärdet ska överensstämma med ränteskillnaden mellan bostadsobligationer och statsobligationer.

Boverkets riskmodell innebär att den förväntade förlusten beräknas utifrån sannolikhet för fallissemang (probability of default, ”PD”), dvs. risken för att en garanti måste infrias, och förlust givet fallissemang (loss given default, ”LGD”) enligt formeln:

$$Riskpremie_{old}^{i} = PD^{i} * LGD^{i}$$

PD är en funktion av kreditgarantins inomläge i förhållande till marknadsvärdet, storleken på företaget och vilken typ av kommun det rör sig om (ett inomläge kan beskrivas som det garanterade lånets förmånsläge, bedömt utifrån pantbrevssäkerheterna, i förhållande till andra lån med pantbrevssäkerhet i samma fastighet).

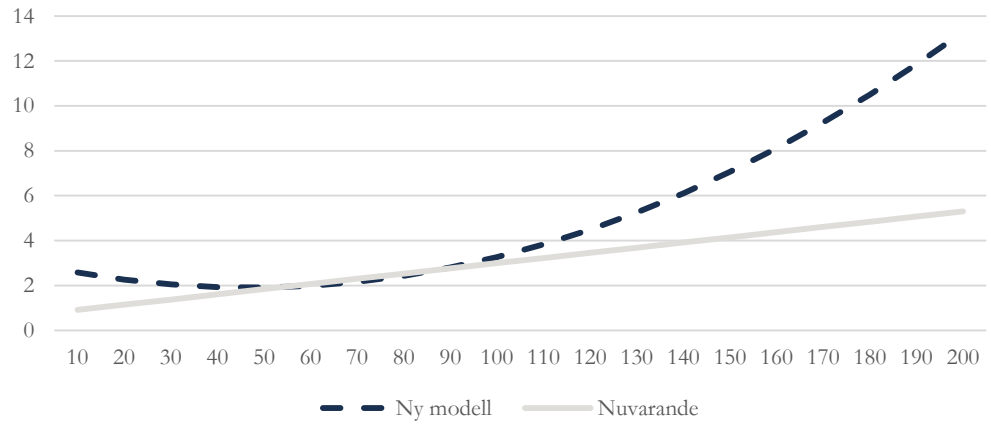
LGD är en funktion av graden av pantbrev då denna är starkt kopplad till möjlig återvinst vid ett fallissemang. Det antas att LGD vid 100 procent pantbrev uppgår till 30 procent och att det finns ett linjärt samband mellan graden av pantbrev och LGD. Detta ger ett linjärt samband mellan riskpremien och produkten av LGD och PD.

Den kreditgaranti som föreslås i denna promemoria innebär att nivån på garantin ska motsvara högst 90 procent av produktionskostnaden upp till högst 40 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea (BOA). Utifrån tidigare utfall baserat på den nuvarande nivån på högst 22 000 kronor per kvadratmeter BOA, görs antagandet att den höjda nivån skulle kunna innebära en kreditgaranti med ett inomläge på 200 procent jämfört med det bedömda marknadsvärdet. Även om detta är ett extremfall, kommer i vart fall dessa nya kreditgarantier sannolikt alla ha ett inomläge över 100 procent, på grund av att marknadsvärdet för bostäderna kan bedömas bli lägre än vad garantin medger utifrån produktionskostnaden. Detta innebär högre förlust-

risker. Det är den befintliga riskmodellen inte anpassad för eftersom den utgår från inomlägen upp till 90 procent. För att anpassa modellen behöver ytterligare antaganden göras och modellen behöver specificeras om, vilket kan genomföras på olika vis. Detta är bakgrunden till varför garantiavgiften blir högre och därför behöver subventioneras.

Genom att göra antaganden kopplat till Boverkets befintliga riskmodell kan vi komma fram till en ny modell. Boverkets befintliga modell används för att beräkna riskpremier för inomlägen upp till 90 procent, medan en ny modell används för inomlägen över 90 procent, där både PD och LGD är högre än i den befintliga modellen för att kompensera för både en ökande risk och en lägre möjlighet till återvinst (i intervallet 90–100 procent korrigeras dock inte LGD eftersom inomläget är lägre än 100 procent; LGD är således densamma i båda modellerna i detta intervall). I den slutliga modellen ökar riskpremien snabbare för inomlägen över 90 procent (riskpremiens nivå förändras *icke-linjärt* utifrån nivån på inomläget i och med att modellen för PD estimeras med andragradspolynom för inomläget, vilket innebär att risken förändras i enlighet med en kvadratisk funktion) än under 90 procent (riskpremiens nivå förändras *linjärt* utifrån nivån på inomläget). I figur 6 visas hur den befintliga respektive nya modellen förhåller sig till varandra genom att visa hur PD utvecklas beroende på inomläge i de båda modellerna. Exemplet gäller ett litet företag i en landsbygdskommun.

Figur 6 **Jämförelse av hur PD varierar med inomläge i befintlig modell och en ny icke-linjär modell.**



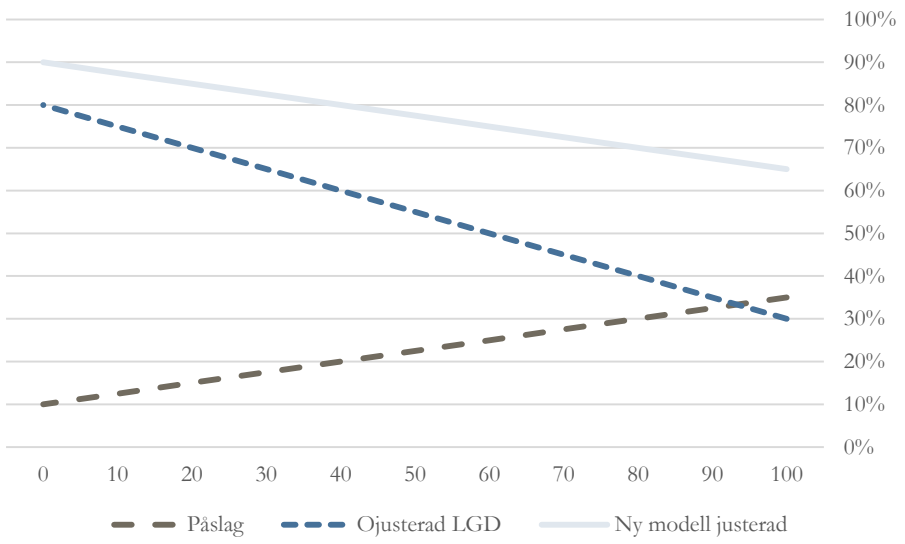
De två modellerna är relativt likartade vid inomlägen mellan 50 och 100 vilket främst är där det finns underlag. Skärningen mellan de två modellerna är runt 90 varefter den nya modellens kurvatur tilltar alltmer och beräknat

PD divergerar. Den nya modellen varierar mellan 2,8 vid ett inomläge på 90 och upp till 13,3 vid ett inomläge på 200.

Om produktionskostnaden och garantibeloppet överstiger marknadsvärdet, vilket den förslagna kreditgarantin förväntas innebära, är det inte längre 70 procent av garantins storlek som återvinns utan 70 procent av marknadsvärdet. Då blir förlusten högre än 30 procent. För att korrigera för detta justeras även LGD i den nya modellen efter inomläge, för att kompensera för relationen mellan produktionspris och marknadsvärde.

LGD kan variera mellan 30 och 80 procent i den befintliga modellen men i den nya modellen kommer LGD justeras efter inomläget och kommer då exempelvis variera mellan 65 och 90 procent vid ett inomläge på 200, se figur 7, och vid ett inomläge på 150 varierar LGD mellan 48 och 85 procent.

Figur 7 **LGD vid olika nivåer av pantbrev enligt befintlig modell, påslag och LGD i ny modell vid ett inomläge på 200.**



UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-07-01

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00452

Svar på remiss: En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare, S2025/00911

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar

att godkänna förslag till yttrande.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har beretts möjlighet att yttra sig på betänkandet SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare. Betänkandet föreslår bland annat:

- Införande av bosättnings- och inkomstbaserade kvalificeringsvillkor för ett antal socialförsäkringsförmåner förmåner (bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag, föräldrapenning, sjukersättning med mera). Kvalificeringstiden föreslås till fem år inom en femtonårsperiod och ska kunna förkortas genom uppfyllande av inkomstvillkor.
- Begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd till svenska medborgare samt vissa andra grupper. För övriga grupper föreslår utredningen att rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd finns tidigast från och med att hen har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.
- Övergångsbestämmelser och ett särskilt regelverk för personer som redan är bosatta i Sverige.

Förslagen i SOU 2025:53 har som mål att minska attraktionskraften för migration och att stärka incitamenten för arbete. Det är planerat att dessa förslag ska träda i kraft den 1 januari 2027. De särskilda övergångsbestämmelserna för personer som redan bor i Sverige kommer att börja gälla den 1 januari 2029.

Umeå kommuns yttrande
Umeå kommun vill inledningsvis framhålla att den korta remisstid som lämnats är otillräcklig för att analysera de omfattande konsekvenser som förslaget kan medföra för kommunens ansvar och resurser som berör

Tjänsteskrivelse
Dnr: KS-2025/00452

centrala välfärdsfrågor och som sammanfaller med flera andra pågående statliga reforminitiativ.

Förslagens konsekvenser i relation till syftet

Syftet med de föreslagna modellerna ska vara att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter. Syftet är också att stärka drivkraften att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. I den forskningsöversikt som presenteras i utredningen lyfter man erfarenheter från Danmark som särskilt relevanta. Där såg man positiva sysselsättningseffekter upp till fyra år efter en sänkning av kontantbidrag. Därefter upphörde effekten och arbetsutbudet jämnades ut mellan flyktingar som utsattes för sänkning och flyktingar som inte utsattes på grund av att de invandrat precis innan sänkningen infördes. Bidragssänkningen fick samtidigt flera negativa effekter för flyktingarna själva, deras barn och utomstående, bland annat i form av fattigdom och ökad kriminalitet. Man lyfter i utredningen att de föreslagna kvalificeringsvillkoren bedöms minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer hit för att arbeta, med omkring 5–10 procent och sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med omkring 8–20 procentenheter. Däremot ser man att reformen kommer att leda till att fler kommer att jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning, att ökad sysselsättning förbättrar den ekonomiska integrationen medan ökad brottslighet försämrar den sociala och kulturella integrationen. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund blir också svårare att uppfylla.

Umeå kommun anser att de negativa konsekvenserna som utredningen själv förutser att förslagen kommer att innebära inte rimligtvis uppväger eventuella vinster i form av delvis uppnått syfte**.**

Förslagens konsekvenser för utsatta grupper i samhället

Umeå kommun konstaterar att de föreslagna kvalificeringsvillkoren riskerar att utestänga individer i redan utsatta livssituationer från grundläggande trygghetssystem, exempelvis unga vuxna utan skolgång, kortutbildade, nyanlända samt personer långt från arbetsmarknaden. Förslagen riskerar att försvåra möjligheten att delta i utbildning, såsom SFI, då tillgången till kompletterande försörjning begränsas. Detta kan i sin tur försämra individens möjligheter till egenförsörjning, fördröja inträdet på arbetsmarknaden och försvåra social integration – vilket står i direkt motsättning till kommunens uppdrag att främja utbildning, etablering och likvärdiga livschanser.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00452

Utredningens ekonomiska analyser tar inte tillräcklig hänsyn till de specifika etableringsvägar som krävs för personer med låg utbildning, begränsade språkkunskaper och låg digital kompetens. Kommunen uttrycker tveksamhet kring förväntningarna på ökad arbetsmarknadsetablering enbart genom begränsade försörjningsmöjligheter och instämmer därmed i utredningens farhåga att reformen kan leda till en ökning av informell ekonomi, svartarbete och brottslighet. Detta skulle motverka de integrationspolitiska målen och öka risken för framväxten av ett skuggsamhälle, särskilt i större kommuner som Umeå.

Förslagens konsekvenser för kommuner och lokalsamhällen

Utredningen lyfter att kommunerna har fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där och bland dem som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer fler i stället att ansöka om bistånd i akuta nödsituationer. I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn. Detta kommer att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av ytterligare handläggare för kommunerna, och utredningen beräknar att reformen försvagar kommunsektorns finanser med cirka 500 miljoner kronor per år från och med 2029.

Umeå kommun vill även betona de risker som utredningen pekar på, särskilt vad gäller en förskjutning av ansvaret för grundläggande försörjning från det offentliga till civilsamhället, då reformen kommer att leda till att fler människor i Sverige kommer att sakna egen försörjning, samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation, vilket sannolikt kommer att öka efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer. En sådan utveckling riskerar att skapa ökad ojämlikhet, minskad rättssäkerhet och större beroende av ideella aktörer, vilket står i kontrast till kommunens långsiktiga arbete med strukturerade och samordnade utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser som syftar till hållbar etablering och egenförsörjning.

Att utestänga människor som vistas i Sverige från socialförsäkringssystemet riskerar i allra högsta grad att öka utanförskap och klyftor, och sätta hård press på kommuner och civilsamhälle, något som även utredningen själva pekar på. Ur ett kommunalt perspektiv innebär detta ett ökat behov av kompensatoriska insatser inom utbildning, vägledning och arbetsmarknadsåtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna och främja social hållbarhet.

Människor i Sverige och i Umeå specifikt har hög tilltro till myndigheter, en viktig komponent i att skapa ett socialt hållbart samhälle. Ett sådant här

förslag riskerar att slå undan benen för en stor del av den tilliten och konsekvenserna i form av förlorad tillit och ökad uppgivenhet inför den egna livssituationen riskerar, som utredningen själva skriver, öka andelen människor som lever utanför samhället.

Förslagens konsekvenser för jämställdheten
Reformen förväntas innebära ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män. Kvinnors disponibla inkomster minskar därmed mer än männens. Erfarenheter från Danmark tyder på att det framför allt är män som kommer att arbeta mer till följd av reformen. Den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland.

Umeå kommun anser att förslagen i utredningen därmed helt går emot den svenska jämställdhetspolitiken där ett av delmålen har fokus på ekonomisk självständighet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmålet tar sikte på fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män och omfattar inkomster i form av lön och näringsverksamhet, avkastning på kapital, ersättningar och bidrag samt effekter av skatter och avgifter.

Förslagens konsekvenser för barn
Utredningen skriver att uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. Bland personer från tredjeland förväntas andelen som lever i ekonomisk utsatthet öka med två procentenheter och 2 000 fler barn kommer att bo i ekonomiskt utsatta familjer. Detta för med sig flera risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering. Studier från Danmark tyder också på att barnen i dessa familjer i allmänhet får försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

Sedan 2020 är barnkonventionen svensk lag. Konventionen innehåller 54 artiklar som tillsammans utgör en helhet. Det finns i barnkonventionen sedan fyra grundläggande principer som alltid ska beaktas när det handlar om frågor som rör barn:

- Artikel 2: Alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras.
- Artikel 3. Vid alla beslut som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00452

- Artikel 6: Barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling.
- Artikel 12: Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad.

Umeå kommun anser att utredningens förslag bryter mot artikel 2, 3 samt 6. I de fall utredningens förslag inte kommer att genomföra dialog med de barn som riskerar att hamna i fattigdom och utsatthet om utredningens förslag blir verklighet bryter förslaget även mot artikel 12. Umeå kommun anser det anmärkningsvärt att utredningen så tydligt väljer att strunta i svensk lagstiftning.

Sammanfattning

Umeå kommun ställer sig mycket kritiskt till utredningens samtliga förslag. Kommunen anser att betänkandet innehåller flera förslag som riskerar att negativt påverka individers möjligheter till utbildning, etablering och egen försörjning som är kommunala kärnuppdrag. Kommunen ser särskilt allvarligt på konsekvenserna för kvinnor, barnfamiljer samt deltagare inom vuxenutbildningen och det kommunala aktivitetsansvaret. Förslagen bedöms kunna leda till ökat utanförskap, fördjupade sociala klyftor och försämrade förutsättningar för att erbjuda likvärdig utbildning och effektiva arbetsmarknadsinsatser. Utöver detta saknar även kommunen godtagbara konsekvensanalyser avseende rättssäkerhet, barns rättigheter, samt lokala och kommunala effekter. Mot denna bakgrund menar kommunen att utredningens förslag överhuvudtaget inte bör genomföras.

Beslutsunderlag

SOU 2025:53
Jämställdhetsutskottets yttrande
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens yttrande

Beredningsansvariga

Annika Dalén, utvecklingsstrateg

Beslutet ska skickas till

Socialdepartementet, enligt remissinstruktioner

Mikael Brändström
Utvecklingsdirektör

Annika Dalén
Utvecklingsstrateg

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott 2025-06-05

§ 34

Diarienr: KS-2025/00452

Remiss: En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare, S2025/00911

Beslut

Jämställdhetsutskottet beslutar

Att godkänna förslag till yttrande

Reservation
Alireza Mosahafi (M), Josefin Gustafsson (M) och Lucas Nilsson (KD) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun har beretts möjlighet att yttra sig på betänkandet En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare. Syftet med utredningsuppdraget har sammanfattningsvis varit att:

- analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt till ekonomiskt bistånd,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige genom övergångsbestämmelser, ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt till ekonomiskt bistånd
- föreslå en ny modell för successiv kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och för kvalificering till ekonomiskt bistånd
- lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas eller begränsas för nyanlända som får etableringsersättning
-

I betänkandet föreslås att den som bosätter sig i Sverige, oavsett medborgarskap, har en kvalificeringstid på fem år inom en femtonårsperiod för socialförsäkringsförmåner. Tiden ska kunna förkortas genom uppfyllande av inkomstvillkor. Socialförsäkringsförmånerna som föreslås omfattas av kvalificeringsvillkor är föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, merkostnadsersättning, assistansersättning, bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Vad gäller ekonomiskt bistånd föreslår utredningen att endast den som är svensk medborgare ska ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det finns också internationella åtaganden och svensk lag som säger ska även vissa grupper ska behandlas lika med svenska medborgare, däribland nordiska medborgare, de som har vistats i Sverige i mer än tre månader och har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare, den som har permanent uppehållsrätt, den som har beviljats internationellt skydd och den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. För övriga grupper föreslår utredningen att rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd finns tidigast från och med att hen har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.

Jämställdhetsutskottets yttrande
Jämställdhetsutskottet ställer sig mycket kritiskt till utredningens samtliga förslag.

Förslagens konsekvenser i relation till syftet
Syftet med de föreslagna modellerna ska vara att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter. Syftet är också att stärka drivkraften att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. I den forskningsöversikt som presenteras i utredningen lyfter man erfarenheter från Danmark som särskilt relevanta. Där såg man positiva sysselsättningseffekter upp till fyra år efter en sänkning av kontantbidrag. Därefter upphörde effekten och arbetsutbudet jämnades ut mellan flyktingar som utsattes för sänkning och flyktingar som inte utsattes på grund av att de invandrat precis innan sänkningen infördes. Bidragssänkningen fick samtidigt flera negativa effekter för flyktingarna

själva, deras barn och utomstående, bland annat i form av fattigdom och ökad kriminalitet. Man lyfter i utredningen att de föreslagna kvalificeringsvillkoren bedöms minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer hit för att arbeta, med omkring 5–10 procent och sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med omkring 8–20 procentenheter. Däremot ser man att reformen kommer att leda till att fler kommer att jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning, att ökad sysselsättning förbättrar den ekonomiska integrationen medan ökad brottslighet försämrar den sociala och kulturella integrationen. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund blir också svårare att uppfylla.

Jämställdhetsutskottet anser att de negativa konsekvenserna som utredningen själv förutser att förslagen kommer att innebära inte rimligtvis uppväger eventuella vinster i form av delvis uppnått syfte**.**

Förslagens konsekvenser för kommuner och lokalsamhällen
Utredningen lyfter att kommunerna har fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där och bland dem som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer fler i stället att ansöka om bistånd i akuta nödsituationer. I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn. Detta kommer att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av ytterligare handläggare för kommunerna, och utredningen beräknar att reformen försvagar kommunsektorns finanser med cirka 500 miljoner kronor per år från och med 2029. Vidare menar man också att förslagen påverkar balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn då reformen kommer att leda till att fler människor i Sverige kommer att sakna egen försörjning, samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation, vilket sannolikt kommer att öka efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer.

Att utestänga människor som vistas i Sverige från socialförsäkringssystemet riskerar i allra högsta grad att öka utanförskap och klyftor, och sätta hård press på kommuner och civilsamhälle, något

som även utredningen själva pekar på. I övrigt anser jämställdhetsutskottet det viktigt att lyfta att en sådan förskjutning till att skilja på människor riskerar att öppna upp för ytterligare kravställan på alla medborgare kring vem som ska eller inte ska få tillgång till socialförsäkringsförmåner.

Människor i Sverige och i Umeå specifikt har hög tilltro till myndigheter, en viktig komponent i att skapa ett socialt hållbart samhälle. Ett sådant här förslag riskerar att slå undan benen för en stor del av den tilliten och konsekvenserna i form av förlorad tillit och ökad uppgivenhet inför den egna livssituationen riskerar, som utredningen själva skriver, öka andelen människor som lever utanför samhället.

Förslagens konsekvenser för jämställdheten

Reformen förväntas innebära ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män. Kvinnors disponibla inkomster minskar därmed mer än männens. Erfarenheter från Danmark tyder på att det framför allt är män som kommer att arbeta mer till följd av reformen. Den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland.
Jämställdhetsutskottet anser att förslagen i utredningen därmed helt går emot den svenska jämställdhetspolitiken där ett av delmålen har fokus på ekonomisk självständighet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmålet tar sikte på fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män och omfattar inkomster i form av lön och näringsverksamhet, avkastning på kapital, ersättningar och bidrag samt effekter av skatter och avgifter.

Förslagens konsekvenser för barn

Utredningen skriver att uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. Bland personer från tredjeland förväntas andelen som lever i ekonomisk utsatthet öka med två procentenheter och 2 000 fler barn kommer att bo i ekonomiskt utsatta familjer. Detta för med sig flera

risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering. Studier från Danmark tyder också på att barnen i dessa familjer i allmänhet får försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

Sedan 2020 är barnkonventionen svensk lag. Konventionen innehåller 54 artiklar som tillsammans utgör en helhet. Det finns i barnkonventionen sedan fyra grundläggande principer som alltid ska beaktas när det handlar om frågor som rör barn:

- Artikel 2: Alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter. Ingen får diskrimineras.
- Artikel 3. Vid alla beslut som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.
- Artikel 6: Barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling.
- Artikel 12: Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad.

Jämställdhetsutskottet anser att utredningens förslag bryter mot artikel 2, 3 samt 6. I de fall utredningens förslag inte kommer att genomföra dialog med de barn som riskerar att hamna i fattigdom och utsatthet om utredningens förslag blir verklighet bryter förslaget även mot artikel 12. Jämställdhetsutskottet anser det anmärkningsvärt att utredningen så tydligt väljer att strunta i svensk lagstiftning.

Beslutsunderlag

Remiss

Beredningsansvariga

Linda Gustafsson
Annika Dalén

Jämställdhetsutskottets beslutsordning

Yrkanden

Alireza Mosahafi (M) för Moderaterna och Lucas Nilsson (KD) – avslag till tjänsteskrivelsen och bifall till eget förslag till yttrande;
”Umeå kommun tillstyrker förslaget i betänkandet En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare (S2025/00911).

Utredningen presenterar en tydlig och samlad modell för hur nyanlända och icke-medborgare ska kvalificera sig till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Den föreslagna femåriga kvalificeringstiden, med möjlighet till förkortning genom arbete, bedöms skapa tydliga incitament till egen försörjning och främja snabbare etablering.

Förslaget bidrar till ett mer hållbart och rättvist välfärdssystem och tydliggör ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Detta är särskilt viktigt för att långsiktigt säkra socialtjänstens kapacitet och effektivitet. De förväntade sysselsättningseffekterna är positiva, och modellen bedöms stärka både den ekonomiska integrationen och samhällsgemenskapen. Umeå kommun ser även att förslaget kan bidra till ökad jämställdhet genom att fler kvinnor kan komma in i arbete tidigare.

Sammanfattningsvis anser Umeå kommun att utredningens förslag är väl underbyggt, tydligt i sin struktur och ett steg mot en långsiktigt hållbar integrationspolitik.”

Tobias Holmbom (V) och Charlotta Westerlund för Socialdemokraterna – bifall till tjänsteskrivelsens förslag.

Propositionsordning som godkänns
Ordförande ställer tjänsteskrivelsens förslag mot Moderaternas ändringsförslag. Jämställdhetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Reservation
Alireza Mosahafi (M), Josefin Gustafsson (M) och Lucas Nilsson (KD) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Beslutet ska skickas till
KSdiarium

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Kommunfullmäktiges jämställdhetsutskott 2025-06-05

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-06-18

§ 75
Diarienr: SK-2025/00304

Yttrande om remiss från Socialdepartementet - En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper - SOU 2025:53

Beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar att ställa sig bakom remissyttrandet gällande betänkandet SOU 2025:53 *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper* enligt nedan.

Reservation: Izabel Riedl (M) till förmån för eget yrkande.

Ärendebeskrivning

Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd har haft i uppdrag att ta fram modeller för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner och till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Betänkandet föreslår bland annat:

- Införande av bosättnings- och inkomstbaserade kvalificeringsvillkor för ett antal bosättningsbaserade förmåner (bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag, sjukersättning med mera).
- Begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd till svenska medborgare samt vissa andra grupper.
- Övergångsbestämmelser och ett särskilt regelverk för personer som redan är bosatta i Sverige.

Förslagen i SOU 2025:53 har som mål att minska attraktionskraften för migration och att stärka incitamenten för arbete. Det är planerat att dessa förslag ska träda i kraft den 1 januari 2027. De särskilda övergångsbestämmelserna för personer som redan bor i Sverige kommer att börja gälla den 1 januari 2029.

Yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill inledningsvis framhålla att den korta remisstid som lämnats är otillräcklig för att analysera de omfattande konsekvenser som förslaget kan medföra för kommunens ansvar och resurser. Då utredningen berör centrala välfärdsfrågor och sammanfaller med flera andra pågående statliga reforminitiativ, understryker nämnden behovet av en samlad och koordinerad bedömning – både inom och mellan kommunens nämnder – för att säkerställa ett helhetsperspektiv, rättssäkerhet och barnrättsperspektiv. Nämndens yttrande fokuserar på aspekter som särskilt berör arbetsmarknads- och integrationsavdelningen (AMI) samt vuxenutbildningen.

Gymnasie-och vuxenutildningsnämnden konstaterar att de föreslagna kvalificeringsvillkoren riskerar att utestänga individer i redan utsatta livssituationer från grundläggande trygghetssystem. Detta gäller i synnerhet unga vuxna utan skolgång, kortutbildade, nyanlända samt personer långt från arbetsmarknaden – målgrupper som återfinns i AMI:s insatser. Förslagen riskerar att försvåra möjligheten att delta i utbildning, såsom sfi, då tillgången till kompletterande försörjning begränsas. Detta kan i sin tur försämra individens möjligheter till egenförsörjning, fördröja inträdet på arbetsmarknaden och försvåra social integration – vilket står i direkt motsättning till nämndens uppdrag att främja utbildning, etablering och likvärdiga livschanser.

Utredningens ekonomiska analyser tar inte tillräcklig hänsyn till de specifika etableringsvägar som krävs för personer med låg utbildning, begränsade språkkunskaper och låg digital kompetens. Nämnden uttrycker tveksamhet kring förväntningarna på ökad arbetsmarknadsetablering enbart genom begränsade försörjningsmöjligheter och instämmer därmed i utredningens farhåga att reformen kan leda till en ökning av informell ekonomi, svartarbete och brottslighet. Detta skulle motverka de integrationspolitiska målen och öka risken för framväxten av ett skuggsamhälle, särskilt i större kommuner som Umeå.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill även betona de risker som utredningen pekar på, särskilt vad gäller en förskjutning av ansvaret för

grundläggande försörjning från det offentliga till civilsamhället.
En sådan utveckling riskerar att skapa ökad ojämlikhet, minskad rättssäkerhet och större beroende av ideella aktörer. Detta står i kontrast till nämndens långsiktiga arbete med strukturerade och samordnade utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser som syftar till hållbar etablering och egenförsörjning.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden konstaterar vidare att reformen förväntas få betydande konsekvenser för barn och familjer i kommunen. Cirka 60 000 barn nationellt beräknas påverkas av förändrade kvalificeringsvillkor, vilket riskerar att öka antalet ekonomiskt utsatta familjer. Detta kan få negativa följder för barns skolgång, hälsa och framtidsutsikter, med särskilt fokus på ökade skillnader i deltagande i förskoleverksamhet, skolresultat och risk för brottslighet – vilket erfarenheter från Danmark pekar på. Vidare uppmärksammar nämnden de jämställdhetsmässiga konsekvenserna, där reformen enligt utredningen väntas leda till ett större bortfall av förmåner och bistånd för kvinnor än för män, vilket riskerar att ytterligare försämra kvinnors ekonomiska självständighet. Detta står i kontrast till kommunens mål om att skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma sina liv, vilket är en grundläggande princip i Umeå kommuns jämställdhetsarbete.
Ur ett kommunalt perspektiv innebär detta ett ökat behov av kompensatoriska insatser inom utbildning, vägledning och arbetsmarknadsåtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna och främja social hållbarhet.

Sammanfattning
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att betänkandet innehåller flera förslag som riskerar att negativt påverka individers möjligheter till utbildning, etablering och egen försörjning – vilket är kärnan i nämndens uppdrag. Nämnden ser särskilt allvarligt på konsekvenserna för kvinnor, barnfamiljer samt deltagare inom vuxenutbildningen och det kommunala aktivitetsansvaret. Förslagen bedöms kunna leda till ökat utanförskap, fördjupade sociala klyftor och försämrade förutsättningar för att erbjuda likvärdig utbildning och effektiva arbetsmarknadsinsatser. Utöver detta saknar även nämnden godtagbara konsekvensanalyser avseende rättssäkerhet, barns

rättigheter, samt lokala och kommunala effekter. Mot denna bakgrund menar nämnden att utredningens förslag överhuvudtaget inte bör genomföras.

Beslutsunderlag

Bilaga: En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper - SOU 2025:53

Beredningsansvariga

Helén Andersson, verksamhetschef
Anna Persson, utbildningsstrateg

Yrkanden

Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Liberalerna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet för bifall till tjänsteskrivelsens förslag.

Moderaterna för avslag till tjänsteskrivelsen.

Ändringsyrkanden

Socialdemokraterna och Miljöpartiet för att stryka sista meningen i sammanfattningen av tjänsteskrivelsen och ersätta med följande:

Utöver detta saknar även nämnden godtagbara konsekvensanalyser avseende rättssäkerhet, barns rättigheter, samt lokala och kommunala effekter. Mot denna bakgrund menar nämnden att utredningens förslag överhuvudtaget inte bör genomföras.

Vänsterpartiet för bifall till Socialdemokraternas och Miljöpartiets ändringsyrkande.

Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Centerpartiet för avslag till Socialdemokraternas och Miljöpartiets ändringsyrkande.

Moderaterna för att nämnden lämnar yttrande enligt nedan:

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig i huvudsak positiv till de förslag som läggs fram i utredningen om kvalificering till välfärdsförmåner och ekonomiskt bistånd. Nämnden delar uppfattningen att välfärden måste bygga på principen om ansvar, där rättigheter följs av krav och där arbete är vägen in i gemenskapen.

Det svenska välfärdssystemet är en av våra mest grundläggande samhällsresurser, men för att värna dess långsiktiga legitimitet och hållbarhet krävs att stöden når dem som verkligen behöver det, samtidigt som incitamenten till arbete och egen försörjning stärks. Nämnden ser därför positivt på att utredningen föreslår tydligare och långsiktigt förutsägbara kvalificeringskrav för personer som bosätter sig i Sverige.

Nämnden välkomnar särskilt att inkomst av arbete kan korta kvalificeringstiden, vilket på ett tydligt sätt visar att arbetsinsatser lönar sig för både individ och samhälle.

Det är även positivt att utredningen balanserar kraven med humanitära undantag vid akuta nödsituationer. Detta är viktigt för att säkerställa att ingen lämnas helt utan hjälp i allvarliga och akuta livssituationer, samtidigt som systemets tydlighet och kravstruktur består.

Nämnden vill även understryka vikten av att det föreslagna förändringarna följs upp med tydlig information till målgruppen, stöd till kommunerna i form av vägledning samt eventuella justeringar i övergångsperioden, för att undvika otydligheter och rättsosäkerhet under implementeringen.

Sammanfattningsvis välkomnar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden utredningens ansats att stärka arbetslinjen inom integrations- och bidragspolitiken, och ser förslagen som ett viktigt steg i riktning mot en långsiktigt hållbar och rättvis välfärd.

Liberalerna, Centerpartiet och Miljöpartiet för avslag till Moderaternas yrkande om nytt yttrande.

Propositionsordning
Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag, avslag mot bifall, och finner att nämnden beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.

Ordföranden prövar vidare Socialdemokraternas och Miljöpartiets ändringsyrkande bifall mot avslag och finner att nämnden beslutar att bifalla ändringsyrkandet.

Reservation: Izabel Riedl (M) till förmån för eget yrkande.

Beslutet ska skickas till
ksdiarium@umea.se, senast 22 juli 2025.
Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00452.

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper

Betänkande av Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:53

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1243-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1244-9 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att ge en kommitté i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd. Kommittén ska även lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp (dir 2023:149).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas den 30 september 2024. Den 25 juli 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att kommitténs uppdrag förlängdes till den 30 april 2025 (dir. 2024:71).

Till kommittéordförande förordnades den 20 oktober 2023 lagmannen Göran Lundahl och den 20 november 2023 förordnades professorn Henrik Jordahl att vara ledamot i kommittén.

Kommittén har tagit namnet Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12).

Som sakkunniga att biträda kommittén förordnade regeringen den 7 februari 2024 departementssekreterarna Mårten Berg, Sara Petersson och Naomi Zemack samt kansliråden Niclas Fogelström, Parthena Hantzaridou, Anna Wersäll och Hanna Zeland. Som experter att bistå i kommittén förordnade regeringen samma dag analytikern och filosofie doktorn Daniel Hallberg, juristen Emma Kindlund, verksamhetsutvecklarna Linda Nygren och Marie Olsson, utredaren Ulrica Runemar och rättsliga experten Viktoria Sjöberg.

Den 16 april 2024 entledigade regeringen Sara Petersson och Hanna Zeland. Samma dag förordnade regeringen

departementssekreterarna Evelina D'Arro och Rebecca Kaufmann att vara sakkunniga i kommittén. Den 2 maj 2024 entledigade regeringen Mårten Berg och förordnade samma dag departementssekreteraren Annika Stjernquist att vara sakkunnig i kommittén. Den 9 september 2024 entledigade regeringen Niclas Fogelström och förordnade samma dag ämnesrådet Christina Janzon att vara sakkunnig i kommittén. Den 4 december 2024 förordnade regeringen den kvalificerade handläggaren Camilo Ciceri Fernandez som expert i utredningen. Den 24 januari 2025 entledigades Anna Wersäll. Samma dag förordnades kanslirådet Linda Öman att vara sakkunnig i kommittén.

Den 30 november 2023 förordnade regeringen utredaren Carl Holmberg som huvudsekreterare i kommittén. Carl Holmberg entledigades från uppdraget den 31 augusti 2024. Områdeschefen Nina Stierna förordnades som huvudsekreterare från den 16 september 2024. Den 1 januari 2024 förordnades kanslirådet Johanna Evjen att vara sekreterare i utredningen. Hon entledigades den 31 januari 2025. Övriga sekreterare har förordnats enligt följande.

- Den 1 december 2023 juristen Maria Wetterholm
- Den 1 februari 2024 analytikern Tommy Lowén
- Den 26 februari 2024 departementssekreteraren Ulrika Andersson
- Den 4 november 2024 förvaltningsrättsfiskalen Emma Ahlm
- Den 1 december 2024 förvaltningsrättsfiskalen Sanna Wallberg Skarbro

Arbetet i kommittén har bedrivits i nära samarbete med experter och sakkunniga, som förtjänstfullt bistått med synpunkter och inspel. Det har rått stor samstämmighet i vissa frågor men inte i alla. De förslag och bedömningar som redovisas i betänkandet är kommitténs egna. Vi överlämnar härmed betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2025

Göran Lundahl
Henrik Jordahl

Nina Stierna
Emma Ahlm
Ulrika Andersson
Johanna Evjen
Carl Holmberg
Tommy Lowén
Sanna Wallberg Skarbro
Maria Wetterholm

Innehåll

Sammanfattning 15

1 Författningsförslag 29

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 29

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 33

2 Kommitténs uppdrag och arbete 37

2.1 Uppdraget 37

2.2 Kommitténs arbete 38

2.3 Betänkandets disposition 39

3 Reformbehovet och allmänna utgångspunkter 41

3.1 Behovet av en reform 41

3.2 Direktivens utgångspunkter för kvalificeringsmodellerna 42

3.3 Grupperna som ska omfattas av kvalificeringsmodellerna 43

3.4 Några utgångspunkter för kommitténs överväganden 44

4 Forskningsöversikt – tilldragningsfaktorer och incitament för arbete 47

4.1 Sociala förmåner som tilldragningsfaktor för migranter 48

4.1.1 Inledning 48

4.1.2 Välfärdsstaten som magnet 50

4.1.3 Intervjustudier om Sverige som destinationsland 53

4.1.4 Jämförelser mellan olika tilldragningsfaktorer 54

4.1.5 Slutsatser om tilldragningseffekter 55

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

4.2 Sociala förmåner och incitament för arbete 57
4.2.1 Bidrag och arbetsutbud 61
4.2.2 Empiriska studier 63
4.2.3 Slutsatser om sociala förmåner och incitament för arbete 70

5 Juridiska utgångspunkter och överväganden 73

5.1 Inledning 73

5.2 Förutsättningar för laglig bosättning och vistelse 74
5.2.1 Inledning 74
5.2.2 Svenska medborgares absoluta rätt 75
5.2.3 Rättsliga grunder för uppehållstillstånd 76
5.2.4 Uppehållsrätt för unionsmedborgare och vissa tredjelandsmedborgare 83
5.2.5 Bosättnings- och vistelsebegreppen 86

5.3 Unionens likabehandlingsprincip 88
5.3.1 Inledning 89
5.3.2 Unionsmedborgares rätt till likabehandling 89
5.3.3 Tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling 95

5.4 Social trygghet och socialt stöd inom Unionen 103
5.4.1 En viss rätt till social trygghet och socialt stöd 104
5.4.2 Begreppen social trygghet och socialt stöd 104
5.4.3 Unionsrättens syfte: samordna, inte harmonisera 105
5.4.4 Samordning av de sociala trygghetssystemen 107

5.5 Folkrätt och svensk grundlag 114
5.5.1 De svenska grundlagarna och Europakonventionen 115
5.5.2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna 116
5.5.3 Barnkonventionen 117
5.5.4 Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 123
5.5.5 Europarådets sociala stadga 125
5.5.6 Bilaterala avtal om social trygghet med tredjeländer 126

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.6 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsvillkor 128
5.6.1 Det svenska medborgarskapet 128
5.6.2 Krav på rättssäkerheten och administrationen 129
5.6.3 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för rätt till ekonomiskt bistånd..... 130
5.6.4 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner..... 132

6 En modell för kvalificering till socialförsäkringen m.m.... 141

6.1 Inledning..... 141

6.2 Internationell utblick..... 142
6.2.1 Inledning 142
6.2.2 Finland 142
6.2.3 Norge 147
6.2.4 Danmark..... 148
6.2.5 Övriga länder inom EU och EES – exempel..... 151

6.3 Krav på laglig vistelse för att anses bosatt 154
6.3.1 Kravet på laglig vistelse behöver framgå av lagtexten..... 154
6.3.2 Handläggningen av kravet på laglig vistelse ska fortsätta som tidigare..... 156

6.4 Kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner..... 160
6.4.1 Inledning 160
6.4.2 Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för .. 161
6.4.3 Bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor inte ska gälla för..... 169
6.4.4 Den som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificeringsvillkor 176
6.4.5 Bosättningstid som kvalificeringsvillkor..... 187
6.4.6 Förkortning av kravet på bosättningstid genom inkomster..... 197
6.4.7 Utbildning bör inte påverka kvalificeringen..... 215

6.5 Inget kvalificeringsvillkor för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna 218
6.5.1 Inledning 218

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.5.2 Befintliga krav och villkor för förmåner 218
6.5.3 Kravet på likabehandling 220
6.5.4 En svårdefinierad grupp 220
6.5.5 Tilldragningseffekter 221
6.5.6 Incitament att snabbt komma i arbete 222
6.5.7 Minska risken för fusk och missbruk 222
6.5.8 Sammanfattande bedömning 225

6.6 Författningsteknisk lösning 226

7 En modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd 229

7.1 Inledning 229

7.2 Gällande rätt 230
7.2.1 Rätt till bistånd 230
7.2.2 Prövningen av rätten till bistånd 231
7.2.3 Kommunens yttersta ansvar 232
7.2.4 Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL 233
7.2.5 Vilken kommun är ansvarig? 234
7.2.6 Särskilt om vissa utländska medborgare 235
7.2.7 Pågående lagstiftningsarbete 238

7.3 Internationell utblick 239
7.3.1 De nordiska länderna 239
7.3.2 De tyskspråkiga länderna 240
7.3.3 Beneluxländerna 241
7.3.4 Medelhavsländer 242
7.3.5 Baltstaterna och östra Europa 243
7.3.6 De brittiska öarna 244
7.3.7 Sammanfattning 245

7.4 Förslaget till kvalificeringsregel 246
7.4.1 Inledande utgångspunkter 246
7.4.2 Rätt till ekonomiskt bistånd för svenska medborgare och de som ska likabehandlas med svenska medborgare 247
7.4.3 Modellens utformning och omfattning 261

7.5 Informationsutbyte 281

7.6 Hushållsberäkningen av ekonomiskt bistånd 283

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

8 Begränsning av ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning 285

8.1 Inledning..... 285

8.2 Etableringsprogrammet och etableringsersättning..... 286
8.2.1 Etableringsprogrammet..... 287
8.2.2 Personkretsen..... 287
8.2.3 Tid i etableringsprogrammet..... 288
8.2.4 Etableringsersättning..... 290

8.3 Rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning..... 291
8.3.1 Personkretsen..... 291
8.3.2 Sammanfaller kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd med tiden för etableringsersättning? 293

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 297

9.1 Inledning..... 297

9.2 Juridiska utgångspunkter och överväganden..... 297
9.2.1 Hur beslut utformas i de aktuella förmånerna och vid ekonomiskt bistånd..... 297
9.2.2 Gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft..... 303
9.2.3 Sammanfattande utgångspunkter..... 310

9.3 Ikraftträdande..... 312

9.4 Särskilda övergångsbestämmelser för den som är bosatt i Sverige vid ikraftträdandet..... 313
9.4.1 Möjlighet att kvalificera sig genom framskjuten tillämpning för de som redan har bosatt sig..... 314
9.4.2 Särskilt om vissa socialförsäkringsförmåner och om hantering av tidsbegränsade förmåner..... 318

10 Konsekvenser av kommitténs förslag..... 321

10.1 Inledning..... 321
10.1.1 Författningskrav och kommittédirektiv..... 321
10.1.2 Utgångspunkter..... 324
10.1.3 Kapitlets disposition..... 325

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.2 Metod och dataunderlag för våra beräkningar 326

10.3 Reformen påverkar främst tredjelandsmedborgare, men även vissa EU/EES-medborgare 330
10.3.1 Hur påverkas svenska medborgare? 331
10.3.2 Hur påverkas nordiska medborgare och lagligen bosatta i andra nordiska länder? 332
10.3.3 Hur påverkas EU/EES-medborgare? 332
10.3.4 Hur påverkas tredjelandsmedborgare? 334
10.3.5 Sammanfattning 337

10.4 Konsekvenser för in- och utträde ur olika ersättningssystem 338
10.4.1 Flyktingar och alternativt skyddsbehövande 339
10.4.2 Kvotflyktingar 340
10.4.3 Uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd (massflyktsdirektivet) 341
10.4.4 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter 342
10.4.5 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder 343
10.4.6 Uppehållstillstånd på grund av arbete, näringsverksamhet och studier 344

10.5 Antal personer som påverkas av våra förslag 345
10.5.1 Antal och vilka personer som har bosatt sig i Sverige 346
10.5.2 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner 346
10.5.3 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd ... 349
10.5.4 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd 350
10.5.5 Antalet barn och vuxna som påverkas av reformen 352
10.5.6 Antal personer som påverkas vid ikraftträdandet och av övergångsbestämmelserna 353

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.6 Samhällsekonomiska konsekvenser 354
10.6.1 Konsekvenser för invandringen och Sveriges demografi 355
10.6.2 Konsekvenser för sysselsättningen 359
10.6.3 Konsekvenser för brottsligheten 363
10.6.4 Konsekvenser för integrationen 365
10.6.5 Övriga samhällsekonomiska konsekvenser 367

10.7 Finansiella konsekvenser för offentlig sektor 371
10.7.1 Finansiella konsekvenser utan hänsyn till beteendeförändringar 371
10.7.2 Hur ändras de finansiella konsekvenserna vid beteendeförändringar? 376

10.8 Konsekvenser för kommunerna 377
10.8.1 Finansiella konsekvenser för kommunerna 378
10.8.2 Bistånd vid akuta nödsituationer och kommunernas yttersta ansvar 383
10.8.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 385
10.8.4 Övriga konsekvenser 386

10.9 Konsekvenser för statliga myndigheter 388
10.9.1 Konsekvenser för Försäkringskassan 390
10.9.2 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten 399
10.9.3 Konsekvenser för Skatteverket 401
10.9.4 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen 402
10.9.5 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter 404

10.10 Konsekvenser för enskilda 404
10.10.1 Ekonomiska konsekvenser 405
10.10.2 Konsekvenser för högkvalificerad arbetskraft 412
10.10.3 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning 414
10.10.4 Övriga konsekvenser 416

10.11 Konsekvenser för barn 420

10.12 Konsekvenser för företagen 423

10.13 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna ... 425

10.14 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar 426

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.15 Konsekvenser för jämställdheten 430

10.16 Konsekvenser för unionsåtaganden och andra internationella åtaganden 431

10.17 Övriga konsekvenser 432

11 Författningskommentar 435

11.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 435

11.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 444

Särskilda yttranden 451

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:149 463

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:71 477

Sammanfattning

Vårt uppdrag och dess utgångspunkter

Vårt uppdrag har varit att analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Vi har vidare haft i uppdrag att föreslå modeller för sådan kvalificering. I direktiven pekas särskilt åtta bosättningsbaserade förmåner ut, som ska omfattas av kvalificeringsregler. Det handlar om föräldrapenning (på lägsta- och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning. Därutöver har uppdraget omfattat att överväga och ta ställning till om övriga bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner bör bli föremål för kvalificering.

Vårt uppdrag har begränsats av att modellerna inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden. Utformningen av modellerna har också styrts av syftet med reformen – att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för migranter och att stärka nyanländas drivkrafter att snabbt komma i arbete och egen försörjning.

Uppdraget har innefattat att analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd. Slutligen har vi också haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller begränsas för samma grupp.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Forskningsöversikt

Forskningen tyder på att välfärdsstatens generositet har en tilldragningseffekt på migranter, men att ersättningsnivåer i allmänhet har en svagare dragningskraft än faktorer som har en direkt personlig påverkan på de flesta av dem. Det kan handla om existerande nätverk, möjligheter till arbete eller möjligheten att få skyddsstatus och uppehållstillstånd. Välfärdsstaten tycks dock påverka sammansättningen av migranter på så sätt att generösa ersättningar attraherar människor med lägre utbildning och inkomster. Välfärdsstatens tilldragningseffekter samspelar således med annan politik, bland annat regler för uppehållstillstånd och asyl. Dessutom samspelar alla tilldragningsfaktorer med push-faktorer som krig och naturkatastrofer, vilka till sin natur är svåra att förutsäga.

Många människor som invandrar till Sverige från tredjeland har en svag ställning på arbetsmarknaden med låg sysselsättning och svårigheter att uppnå självförsörjning. Samtidigt visar forskningsresultat från Sverige och andra länder att högre ersättningsnivåer inom socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd leder till att fler tar del av ersättningarna medan färre arbetar.

Hur socialförsäkringar påverkar de försäkrades arbetsutbud skiljer sig mellan olika förmåner. Föräldrapenning verkar hålla tillbaka mammornas – men inte pappornas – arbetsutbud under småbarnsåren. Därefter försvinner de skillnader i sysselsättning och inkomst som kortsiktigt uppstod på grund av föräldrapenningen. Bostadsbidrag förefaller ha en tydlig negativ effekt på arbetsutbudet, speciellt bland kvinnor med svagare ställning på arbetsmarknaden. Däremot har barnbidraget ytterst små om ens några effekter på föräldrarnas arbetsutbud. Inte heller sjuk- och aktivitetsersättning förefaller påverka arbetsutbudet hos dem som får dessa ersättningar. Ekonomiskt bistånd har i många fall starkare negativa effekter på människors arbetsutbud genom att det lönar sig relativt dåligt för den som har försörjningsstöd att öka sina förvärvsinkomster.

Av särskild relevans för vårt uppdrag är de studier av sänkta kontantbidrag till flyktingar i Danmark som visat på positiva sysselsättningseffekter upp till fyra år efter en sådan sänkning. Därefter upphörde effekten och arbetsutbudet jämnades ut mellan flyktingar som utsattes för sänkningen och flyktingar som inte utsattes på grund av att de invandrat precis innan sänkningen infördes.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Bidragssänkningen fick samtidigt flera negativa effekter för flyktingarna själva, deras barn och utomstående, bland annat i form av fattigdom och ökad kriminalitet.

Rättsliga utgångspunkter

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare gäller olika regelverk och förutsättningar för vistelsen här i landet. Den unionsrättsliga principen om likabehandling innebär att den rättsliga grund som såväl tredjelandsmedborgare som unionsmedborgare har för att vistas och bo i Sverige styr i vilken mån de måste likabehandlas med svenska medborgare. Unionsrätten tillåter dock Sverige att fritt utforma sin lagstiftning avseende ekonomiskt bistånd och socialförsäkring, så länge likabehandlingsprincipen respekteras. Det krävs inte heller ytterligare reglering för att säkerställa att den som rör sig på den inre marknaden får tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner.

Vidare utgör vare sig FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, barnkonventionen, funktionshinderkonventionen eller Europarådets sociala stadga hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller regeringsformen, annan grundlag och Europakonventionen. Inte heller Sveriges bilaterala avtal med länder utanför EU/EES utgör ett hinder mot sådan lagstiftning.

Laglig vistelse som krav för bosättning i socialförsäkringens mening

Kravet på laglig vistelse har genom socialförsäkringsbalkens bosättningsbegrepp ett nära samband med den typ av kvalificeringsregler vi haft i uppgift att föreslå. En utgångspunkt i våra direktiv har också varit att kvalificering till socialförsäkringsförmånerna ska utgå från permanent och laglig vistelse i Sverige. Vi föreslår att det tydligt ska framgå av socialförsäkringsbalken att en person måste visas här i landet lagligen för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening. Det är en kodifiering av hur bestämmelserna i stora delar redan tillämpas. Det krävs enligt vår bedömning inte ytterligare för-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

fattningsändringar för att myndigheterna ska kunna handlägga det uppställda kravet på laglig vistelse.

En kvalificeringsmodell för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

I utformandet av en kvalificeringsmodell för de bosättningsbaserade förmånerna har utgångspunkten enligt våra direktiv varit att kvalificering ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Vi har också haft i uppdrag att utreda svenskt medborgarskap eller medborgarskap i annan EU/EES-stat som möjlig grund för kvalificering.

Vi bedömer att svenskt medborgarskap inte bör användas som kvalificeringsvillkor för att få socialförsäkringsförmåner. Utifrån Sveriges internationella åtaganden ska så många grupper, även tredjelandsmedborgare, likabehandlas med svenska medborgare att ett krav på medborgarskap med stor sannolikhet inte uppfyller syftet med reformen – att minska tilldragningseffekterna till Sverige och öka incitamenten för arbete. Att så många grupper måste likabehandlas innebär också enligt vår bedömning att regelverket inte kan utformas på ett sätt som är tillräckligt transparent, förutsebart och lätt att administrera för att uppfylla kraven på en rättssäker lagstiftning.

Vi har i stället valt att definiera den personkrets som ska träffas av kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner genom att de befinner sig i en så kallad gränsöverskridande situation. Vi föreslår att den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om fem år, innan de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor får lämnas (bosättningsvillkoret). Bosättningsvillkoret ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Vi föreslår dock att tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret ska kunna förkortas genom att den försäkrade uppfyller ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret kan uppfyllas genom att den försäkrade har en inkomst av förvärvsarbete som uppgår till antingen 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd eller 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna. Vi bedömer att arbetsgivardeklarationer från Skatteverket huvudsakligen kan ligga till grund för beräkningen av inkomst på grund

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

av tjänst. När det gäller personer med inkomst av näringsverksamhet ska det finnas två alternativ varav det alternativ som ger den högsta inkomsten ska tillämpas; antingen den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som det senaste beslutet om slutlig skatt avser. Storleken på inkomsten av förvärvsarbete ska beräknas till en tolftedel av dessa inkomster.

Genom inkomstvillkorets olika nivåer kommer dels högkvalificerad arbetskraft i de allra flesta fall att kvalificera sig till de omfattade socialförsäkringsförmånerna efter sex månaders bosättning i Sverige, dels kommer personer som kommer till Sverige att kunna förkorta kvalificeringstiden genom sådana arbeten som de flesta i denna grupp har möjlighet att få utan tidigare etablering på arbetsmarknaden i Sverige.

Kvalificeringsvillkoren gäller för den som bosätter sig i Sverige, oavsett vilket land flytten sker ifrån och oavsett vilket medborgarskap personen har. Utifrån den samordning av socialförsäkringsförmåner som ska ske enligt EU-rätten, där den som rör sig inom EU och EES får tillgodoräkna sig bosättningsperioder och inkomster från annat EU/EES-land, kommer reglerna i praktiken främst att bli aktuella för personer som kommer till Sverige från tredjeland.

Det kan dock i den praktiska tillämpningen uppstå situationer där det får anses oskäligt att upprätthålla bosättningsvillkoret. Vi föreslår därför att den handläggande myndigheten efter ansökan får lämna förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor, även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt. För detta ska synnerliga skäl krävas, vilket innebär att prövningen ska utgå ifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att tillämpningen kommer att vara restriktiv. De situationer som avses är sådana där det finns en sedan tidigare starkt etablerad anknytning till Sverige men bosättningen utomlands har skett på ett sådant sätt att bosättningsvillkoret inte uppfylls.

Vårt uppdrag har varit att inkludera de åtta förmåner som pekas ut i våra direktiv i kvalificeringsmodellen. Kvalificeringsvillkoren kommer således att omfatta föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, merkostnadsersättning, assistansersättning, bostadsbidrag och bostadstillägg. Vi har även valt att inkludera äldreförsörjningsstöd bland

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

de förmåner som ska omfattas av kvalificeringsvillkor. Äldreförsörjningsstödet har stora likheter med ekonomiskt bistånd, kommer i hög grad äldre tredjelandsmedborgare till godo och kan med sina relativt höga belopp antas ha en viss tilldragningseffekt. Äldreförsörjningsstödet samspelar också med till exempel bostadsbidrag och bostadstillägg och kommer att kompensera för dessa två förmåner om kvalificeringsvillkor inte införs för förmånen.

Däremot har vi bedömt att övriga bosättningsbaserade förmåner inte bör omfattas av de kvalificeringsregler vi föreslår. En stor del av dem är inte aktuella för personer som bosätter sig i Sverige utan tidigare anknytning hit. De lämnas också ofta i så särskilda situationer att syftet med kvalificeringsreglerna – att minska tilldragningseffekterna och att öka incitamentet till arbete – inte uppnås. Vi har inte heller inkluderat de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna i kvalificeringsmodellen. Unionsrättens långtgående krav på likabehandling av arbetstagare innebär att det rättsliga utrymmet för detta är begränsat. Dessutom utgör arbetsbaserade förmåner sannolikt en svag tilldragningsfaktor och reducerar inte heller drivkrafterna att arbeta. Om något kommer arbetsbaserade förmåner att dra till sig människor som kommer till Sverige för att arbeta, inklusive högkvalificerad arbetskraft.

En kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd

I den del av vårt uppdrag som gäller att föreslå en kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd har utgångspunkten enligt våra direktiv varit att kvalificering ska ske automatiskt för dem som blir svenska medborgare. Därutöver nämner direktiven eget arbete samt permanent och laglig bosättning i Sverige som möjliga kvalificeringsgrunder.

Vi bedömer att svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor till ekonomiskt bistånd. Den unionsrättsliga likabehandlingsprincipen kan respekteras genom en uppräkning av de personer som ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Dessa är inte alls lika många som när det gäller socialförsäkringsförmåner, vilket gör gruppen enkel att definiera och möjliggör en rättssäker utformning utan att medföra en oproportionerligt betungande administration för socialnämnderna.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vi föreslår således att endast den som är svensk medborgare ska ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt enligt socialtjänstlagen. Den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare, den som har permanent uppehållsrätt samt familjemedlemmar till dessa två grupper ska behandlas lika med svenska medborgare. Detsamma gäller den som har beviljats internationellt skydd och den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt familjemedlemmar till dessa två grupper. Även den som har ställning som varaktigt bosatt ska behandlas lika med svenska medborgare. Nordiska medborgares rätt till likabehandling framgår redan av svensk lag.

För den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med svenska medborgare, föreslår vi att rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt enligt socialtjänstlagen finns tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott. Kortare vistelse utanför Sverige, upp till sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

Begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Vi bedömer att de som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet utifrån Sveriges internationella åtaganden har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under den tid de har etableringsersättning. För övriga grupper inom etableringsersättningens personkrets innebär vårt förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen att det inte finns någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser

I vårt uppdrag ligger också att utforma en övergångsreglering för de icke-medborgare som redan bosatt sig i Sverige. Vår utgångspunkt är att den grupp som övergångsregleringen är tänkt att träffa är samma grupp som avses för kvalificeringsreglerna i stort, det vill säga främst tredjelandsmedborgare som redan har bosatt sig i Sverige. Enligt våra direktiv är utgångspunkten att övergångsregleringen ska ge ökade incitament att komma i arbete. Övergångsregleringen ska också utformas så att de som kommit hit får en skälig tidsfrist att nå upp till kriterierna och hänsyn ska tas till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige.

Vi anser att det är en rimlig utgångspunkt att konstruera övergångsregleringen så att den i stora delar stämmer överens med de övriga kvalificeringsregler vi har föreslagit. Vi föreslår därför att de som har bosatt sig här under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet av kvalificeringsreglerna, ska uppfylla samma femåriga bosättningsvillkor innan de kan få vissa socialförsäkringsförmåner. Dessa särskilda övergångsregler gäller för samma bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av kvalificeringsregler när någon bosätter sig här, med två undantag: äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer.

För ekonomiskt bistånd innebär övergångsregleringen ett motsvarande krav på fem års sammanhängande laglig vistelse för dem som vistats i Sverige under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet.

För att de som redan kommit till Sverige och som redan i dag kan antas få del av förmånerna ska få ett skäligt rådrum att anpassa sig till den nya situationen, föreslår vi att de särskilda övergångsreglerna ska börja tillämpas två år efter huvudförslagen.

Vi föreslår ett ikraftträdande av bestämmelserna för dem som bosätter sig i Sverige den 1 januari 2027. Det innebär att de särskilda övergångsreglerna ska tillämpas från och med den 1 januari 2029. Gruppen som formellt omfattas av övergångsregleringen är personer som kommit till Sverige från och med den 1 januari 2022. Personer som kommit till Sverige före den 1 januari 2024 kommer dock att ha uppfyllt bosättningsvillkoret och kravet på vistelse i Sverige innan villkoren ska börja tillämpas för dem, förutsatt att vistelsen varit laglig. Möjligheten att förkorta bosättningstiden för socialförsäkringsförmånerna genom att uppfylla ett inkomstvillkor gäller även

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

för gruppen som omfattas av de särskilda övergångsreglerna. Detsamma gäller möjligheten att ansöka om att få socialförsäkringsförmåner även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt.

Den särskilda övergångsregleringen gäller beslut som fattas efter att regleringen börjar tillämpas – den 1 januari 2029. På grund av gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft kan en förmån som inte är tidsbegränsad och som beviljats innan ikraftträdandet inte ändras med stöd av kvalificeringsreglerna. Detsamma gäller beslut som visserligen är tidsbegränsade, men som är fortsatt gällande när de särskilda övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas. Vissa förmåner som formellt omfattas av kvalificeringsvillkor kommer alltså att lämnas även om det kravet inte är uppfyllt.

Konsekvenser av våra förslag

Reformen påverkar främst tredjelandsmedborgare, men även vissa EU/EES-medborgare

De kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som vi föreslår träffar huvudsakligen tredjelandsmedborgare. I praktiken kommer svenska medborgare, nordiska medborgare och EU/EES-medborgare oftast att ha tider av bosättning som de enligt unionsrätten får tillgodoräkna sig vid bedömningen av om de uppfyller dessa kvalificeringsvillkor.

Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd träffar tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder och anknytning till andra än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Bland EU/EES-medborgarna är det främst personer med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva som i praktiken påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

De som träffas av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd är tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder eller anknytning till andra personer än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Även EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

studerande eller icke-ekonomiskt aktiva kommer att träffas av båda villkoren.

För att ge en bild av reformens omfattning har vi gjort beräkningar av hur många personer som fått förmåner och bidrag under 2024 som inte skulle ha fått det om kvalificeringsvillkoren tillämpats det året. Vi uppskattar dessa till cirka 67 000 vuxna personer gällande de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som ingår i våra förslag. Detta skulle i sin tur ha påverkat 60 000 barn. När det gäller ekonomiskt bistånd uppskattar vi dem till 4 400 vuxna personer, vilket även skulle ha påverkat 3 200 barn. En del av dessa personer hade både bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd, men skulle inte haft rätt till något av det om våra förslag tillämpades 2024. Det gäller 2 700 vuxna och 2 800 barn. Om antalet personer som kommer att påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor efter ikraftträdandet blir högre eller lägre kommer att bero på omfattningen av de närmaste årens invandring, främst från tredjeland.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Vi har bedömt att de kvalificeringsvillkor vi föreslår kommer att minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer hit för att arbeta, med omkring 5–10 procent. Sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med omkring 8–20 procentenheter. Reformen har även andra samhällsekonomiska konsekvenser. Bland dem som varken kommer att vara kvalificerade för socialförsäkringsförmåner eller för ekonomiskt bistånd kommer fler sannolikt att jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning. Integrationen förväntas påverkas både positivt och negativt. Ökad sysselsättning förbättrar den ekonomiska integrationen medan ökad brottslighet försämrar den sociala och kulturella integrationen. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund blir också svårare att uppfylla.

Reformen förväntas minska risken för att personer felaktigt tar del av de socialförsäkringsförmåner som förslagen omfattar och av ekonomiskt bistånd. Detta beror på att kvalificeringsvillkoren kommer att fördröja tillgången till dessa förmåner och på sikt leder till

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

färre ärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Den risk för felaktiga utbetalningar som ändå uppstår på grund av våra förslag kommer av att oseriösa arbetsgivare kan lämna falska uppgifter i sina arbetsgivardeklarationer i syfte att kvalificera personer till socialförsäkringsförmåner. Företag skulle på detta sätt kunna användas som brottsverktyg och försättas i konkurs utan att skatter och avgifter betalas.

Vi bedömer att våra förslag påverkar balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn. Reformen kommer att leda till att fler människor i Sverige kommer att sakna egen försörjning, samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation. Detta kommer sannolikt att öka efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer. Sådana organisationer får då ett ökat behov av resurser i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd.

Finansiella konsekvenser för offentlig sektor

Reformen förväntas stärka statens finanser med 1,2 miljarder kronor per år från det att reformen får fullt genomslag år 2029. De största delarna av denna besparing kommer från minskade utbetalningar av barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag. Bland de statliga myndigheterna kommer de föreslagna kvalificeringsvillkoren framför allt påverka Försäkringskassan ekonomiskt. De statliga myndigheternas totala kostnadsökning förväntas bli som högst år 2029–2030 och uppgår då till 240 miljoner kronor per år.

Kommunsektorns finanser förväntas försvagas med 500 miljoner kronor per år från och med 2029. Beloppet inkluderar ökade administrationskostnader och ökade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. I beräkningarna har vi utgått från att kommunernas ökade kostnader för personlig assistans kompenseras av staten genom höjda generella statsbidrag. I sammanhanget bör interaktionseffekter mellan socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet uppmärksammas. Sambandet mellan dessa delar av välfärdssystemet medför att en del hushåll som inte omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer att bli kompenserade genom biståndet för uteblivna socialförsäkringsförmåner, till exempel bostadsbidrag.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

De finansiella effekterna är beräknade utan hänsyn till att individerna reagerar på nya regler genom att ändra sitt beteende. Därmed underskattas besparingarna för den offentliga sektorn, eftersom fler lär arbeta och betala inkomstskatt när kvalificeringsvillkoren införs.

Övriga konsekvenser för offentlig sektor

Utöver de rent finansiella effekterna kommer reformen att medföra längre handläggningstider och svårare bedömningar för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i de ärenden som gäller förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor. Detta gäller särskilt i gränsöverskridande ärenden. Antalet omprövningar och överklaganden som myndigheterna behöver hantera kan också komma att öka. För de allmänna förvaltningsdomstolarna leder detta sannolikt till en marginell ökning av mål gällande socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. På sikt kommer reformen dock att leda till färre ansökningar om förmåner.

För Försäkringskassan kommer reformen att innebära en betydande it-utveckling, särskilt när det gäller barnbidrag och flerbarnstillägg.

Handläggningen i enlighet med övergångsreglerna kommer också att ta resurser i anspråk för Försäkringskassan. Särskilt i ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg där övergångsreglerna ska tillämpas riskerar handläggningen att bli administrativt svår och tidskrävande. Övergångsreglerna medför vidare risk för en stor tillströmning av nya ärenden hos Försäkringskassan, främst under 2029, men även under 2030 och 2031.

Pensionsmyndighetens administrativa åtgärder till följd av reformen blir väsentligt mindre eftersom endast två förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten omfattas av våra förslag (bostadstillägg för pensionärer och äldreförsörjningsstöd) och att vi föreslår att kvalificeringsvillkoren för dessa förmåner endast ska träffa dem som bosätter sig i Sverige efter att bestämmelserna trätt i kraft.

Vi bedömer att de föreslagna kvalificeringsreglerna inte inskränker det kommunala självstyret. För kommunerna kommer reformen, utöver de rent finansiella effekterna, att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ytterligare handläggare. Vidare har kommunerna fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där. Bland dem som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer fler i stället att ansöka om bistånd i akuta nödsituationer. Det gäller bland andra tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.

Konsekvenser för enskilda

De föreslagna kvalificeringsreglerna förväntas minska cirka 60 000 personers disponibla inkomster med totalt en miljard kronor år 2029. Dessa beräkningar tar dock inte hänsyn till att reformen ger ökade incitament för arbete. För enskilda blir det både mer lönsamt att börja arbeta och att gå från deltids- till heltidsarbete. Fler förväntas därför börja arbeta och arbeta mer än tidigare.

Inkomstbortfallet rör främst barnfamiljer och beror i huvudsak på kvalificeringsvillkoren för de hushållsanknutna förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. Bland personer från tredjeland förväntas andelen som lever i ekonomisk utsatthet öka med två procentenheter och 2 000 fler barn kommer att bo i ekonomiskt utsatta familjer. Detta för med sig flera risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering. Studier från Danmark tyder också på att barnen i dessa familjer i allmänhet får försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

För dem som inte har kvalificerat sig till ekonomiskt bistånd, men står utan försörjning, kommer rätten till bistånd i en akut nödsituation att bedömas enligt 4 kap. 2 § SoL. Detta medför en stor osäkerhet för dessa personer, eftersom denna bestämmelse endast innebär en

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

möjlighet och inte en skyldighet för socialnämnderna att ge sådant bistånd.

Reformen förväntas påverka jämställdheten eftersom den innebär ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män. Kvinnors disponibla inkomster minskar därmed mer än männens. Erfarenheter från Danmark tyder också på att det framför allt är män som kommer att arbeta mer till följd av reformen. Den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland.

Högkvalificerad arbetskraft från EU/EES-länder kommer genom den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringsförmånerna i de allra flesta fall att uppfylla bosättningsvillkoret och få tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna från den dag de uppfyller övriga krav för förmånerna. Högkvalificerad arbetskraft från tredjeland kommer i de flesta fall att kvalificera sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner efter sex månaders arbete i Sverige. Vid sjukdom och arbetsskada kommer högkvalificerad arbetskraft genom de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna att ha samma skydd som idag. Vi bedömer att dessa personer väldigt sällan kommer att vara i behov av ekonomiskt bistånd, då de förväntas kunna försörja sig själva genom arbete.

Rätten till personlig assistans påverkas inte för personer med funktionsnedsättning. Däremot kan de som har svårt att arbeta till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning sakna möjlighet att genom arbete uppnå en snabbare kvalificering till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 5 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§, och närmast före 5 kap. 11 a, 11 b, 11 c och 11 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
1 §[1]	
I detta kapitel finns bestämmelser om	
– bosättning i Sverige i 2 och 3 §§,	
– särskilda personkategorier i 4–8 §§,	
– de bosättningsbaserade förmånerna i 9 och 10 §§,	
– socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11 *och 12* §§,	– socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11–*12* §§,
– förmåner vid utlandsvistelse i 13–16 §§, och	
– speciella försäkringssituationer i 17 *och 18* §§.	– speciella försäkringssituationer i 17–*19* §§.
2 §	
Vid tillämpning av bestämmelserna i denna balk ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han	Vid tillämpning av bestämmelserna i denna balk ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han

[1] Senaste lydelse 2019:646.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet.	eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet *och vistas här lagligen*.
	Kvalificeringsvillkor för vissa förmåner
	11 a § *Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla något av de villkor som anges i 11 b § (kvalificeringsvillkor) för att följande förmåner ska få lämnas:* *1. föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, enligt 11 och 12 kap.,* *2. barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,* *3. omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,* *4. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,* *5. merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,* *6. assistansersättning, enligt 51 kap.,* *7. äldreförsörjningsstöd, enligt 74 kap.,* *8. bostadsbidrag, enligt 95–98 kap., och* *9. bostadstillägg, enligt 100–103 kap.*
	Kvalificering genom bosättning
	11 b § *Den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättnings-*

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

baserade förmåner under en tid om fem år innan förmåner som anges i 11 a § får lämnas (bosättningsvillkor).

Bosättningsvillkoret enligt första stycket ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Snabbare kvalificering genom inkomst

11 c §
Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret enligt 11 b § första stycket kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete (inkomstvillkor) som uppgår till:

1. 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller

2. 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.

För inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som anges i 11 b § andra stycket.

Beräkning av inkomst av näringsverksamhet

11 d §
För att bedöma om inkomstvillkoret som anges i 11 c § första stycket är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas:

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

1. den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller

2. den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i 1 avser.

Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad ska beräknas till en tolftedel av den inkomst som följer av första stycket 1 eller 2. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

19 §

Om det finns synnerliga skäl får, efter ansökan hos den handläggande myndigheten, en förmån som anges i 11 a § lämnas trots att den försäkrade inte uppfyller bosättningsvillkoret i 11 b §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Avseende förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg enligt 101 kap. 3 § p. 2–4 ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ inte tillämpas avseende en person som har bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.

3. För den som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före ikraftträdandet, och som ansöker om en förmån som anges i 5 kap. 11 a §, ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ tillämpas första gången den 1 januari 2029. Detta gäller dock inte för de förmåner som anges i punkt 2.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

dels att 4 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 1 d och 1 e §§, och närmast före 4 kap. 1 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
1 §[1]	
Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.	*Endast den som är svensk medborgare har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt.*
Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.	
Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.	
Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.	
	1 d §
	Vid tillämpningen av 1 § behandlas följande personer lika med svenska medborgare:
	1. den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och som har

[1] Senaste lydelse 2021:159.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare,

2. den som har permanent uppehållsrätt,

3. den som har beviljats internationellt skydd,

4. den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, och

5. den som har ställning som varaktigt bosatt.

Det som föreskrivs om personer som avses i första stycket p. 1–4 gäller även deras familjemedlemmar.

Kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd

1 e §

Den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare enligt 1 d §, har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.

Vid tillämpning av första stycket ska inte vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd, och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, anses vara avbrott i vistelsen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med ikraftträdandet, ska 1 e § tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med den 1 januari 2029.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 (dir. 2023:149) att ge en kommitté i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd. Genom tilläggsdirektiv den 25 juli 2024 (dir. 2024:71) förlängdes utredningstiden till den 30 april 2025.
I uppdraget ingår att ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända samt icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Syftet med modellen ska vara dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan fungera som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende.

Kommittén ska

- analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige genom övergångsbestämmelser, med en skälig tidsfrist att nå upp till kriterierna och med hänsyn till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige, ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

- föreslå en ny modell för successiv kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden,
- analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I direktiven anges att avsikten med den nya modellen inte är att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU-länder, EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få svenska socialförsäkringsförmåner i situationer där samordning ska ske enligt EU-rätten eller den nordiska konventionen om social trygghet. Den fria rörligheten ska beaktas.

2.2 Kommitténs arbete

Kommitténs arbete inleddes november 2023 och har bedrivits på sedvanligt sätt i samråd med sakkunniga och experter. Expertgruppen har bestått av representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Härutöver har sakkunniga medverkat från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet. Under utredningstiden har fem protokollförda sammanträden genomförts. Därutöver har kommittén löpande haft underhandskontakter med de sakkunniga och experterna.

Enligt kommittédirektiven ska kommittén samverka med pågående utredningar som berörs av förslagen. Kommittén har haft samråd med Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16) vid flera tillfällen och med utredningen Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kommittén har använt flera olika underlag för att bedöma och i förekommande fall beräkna konsekvenserna av de förslag som lämnas. Ett centralt analysmoment har varit att bedöma och beräkna de ekonomiska effekterna för olika grupper av individer med anledning av förslagen. I detta sammanhang har kommittén bland annat använt mikrosimuleringsmodellen FASIT vid Statistiska centralbyrån (SCB) och ett avkodat individdatamaterial från databasen Stativ vid SCB, som innehåller information om personer som immigrerat till Sverige. FASIT-modellen har även använts för att beräkna effekterna på de offentliga finanserna av kommitténs förslag. Kommittén har också använt officiell statistik från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Medlingsinstitutet, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB).

2.3 Betänkandets disposition

De författningsförslag kommittén lägger fram redovisas i kapitel 1. I kapitel 2 redovisas kommitténs uppdrag och arbete. I kapitel 3 beskrivs behovet av en reform som det framstår i kommitténs direktiv samt vissa utgångspunkter för arbetet. Kapitel 4 ger en översikt av forskningen om tilldragningseffekter och om incitament till arbete. I kapitel 5 redovisas de rättsliga utgångspunkter som vi har att förhålla oss till och som utgjort grunden för de förslag vi har lagt fram. I kapitel 6 redogörs för vår analys av och modell för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner. I kapitel 7 redogörs för vår analys av och modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Kapitel 8 innehåller vår analys av förutsättningarna för hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas eller begränsas för nyanlända som får etableringsersättning. I kapitel 9 redovisas våra överväganden i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt för de regler som ska träffa den grupp som i direktivet beskrivs som icke-medborgare. Därefter analyseras konsekvenserna av förslagen i kapitel 10. Författningskommentaren finns i kapitel 11.

3 Reformbehovet och allmänna utgångspunkter

3.1 Behovet av en reform

Enligt våra direktiv är de nuvarande villkoren för att omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen alltför generösa för personer som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år. Den nuvarande ordningen innebär nämligen att dessa personer kan få tillgång till sådana förmåner i samma utsträckning som personer som bott här under lång tid. Enligt direktiven bör de nuvarande villkoren begränsas, eftersom de riskerar att urholka legitimiteten i socialförsäkringssystemet.

Enligt direktiven ska vi därför föreslå en modell för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner för nyanlända som kommer till Sverige och för icke-medborgare som redan bor i Sverige. En motsvarande kvalificeringsmodell ska även föreslås för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Vi ska också analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd kan avskaffas eller begränsas för nyanlända som får etableringsersättning.

Syftet med modellerna ska vara att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter. Syftet är också att stärka drivkraften att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Viljan att minska sådana tilldragningsfaktorer som kan knytas till socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd finns uttryckt i Tidöavtalet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

3.2 Direktivens utgångspunkter för kvalificeringsmodellerna

I direktiven pekar regeringen särskilt ut åtta bosättningsbaserade förmåner i socialförsäkringsbalken, SFB, som ska omfattas av särskilda kvalificeringsregler. De åtta utpekade förmånerna är föräldrapenning (på lägstanivå och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning.

Utgångspunkten för analysen när det gäller en kvalificeringsmodell för de bosättningsbaserade förmånerna ska enligt direktiven vara att kvalificering ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Vi ska också utreda svenskt medborgarskap eller medborgarskap i annan EU/EES-stat som möjlig grund för kvalificering. Möjligheten att kvalificera sig ska vidare ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige.

Direktiven öppnar också för möjligheten att låta kvalificeringsreglerna omfatta även andra bosättningsbaserade förmåner än de åtta uppräknade samt arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner, där försäkringen i dag gäller från den första dagen av anställningstiden. När det gäller de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna anges inga utgångspunkter i direktiven, annat än att behovet av en sådan reglering till exempel skulle kunna vara att minska risken för fusk och missbruk.

Utgångspunkten för analysen när det gäller en kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd ska vara att kvalificering sker automatiskt för dem som blir svenska medborgare. Därutöver kan kvalificeringen baseras på eget arbete samt permanent och laglig bosättning i Sverige. Vi ska även, enligt direktiven, analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd kan avskaffas för nyanlända invandrare som får etableringsersättning.

En utgångspunkt i direktiven är också att modellerna för kvalificering till såväl socialförsäkringsförmåner som till ekonomiskt bistånd ska vara förenliga med EU-rätten och andra internationella åtaganden, men inte mer generösa än vad dessa regelverk kräver.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Modellerna ska således konstrueras utifrån den miniminivå som de internationella åtagandena kräver.

Enligt direktiven ska vi även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Slutligen är en utgångspunkt att kvalificeringsmodellerna ska vara möjliga att tillämpa och administrera på ett effektivt och rättssäkert sätt och att de ska ha hög legitimitet.

3.3 Grupperna som ska omfattas av kvalificeringsmodellerna

I direktiven pekas två grupper ut som ska omfattas av kvalificeringsmodellerna. Den första är nyanlända som kommer till Sverige. Den andra är icke-medborgare, som kommit till Sverige och som redan är bosatta här. Sådana icke-medborgare nämns i samband med behovet av övergångsbestämmelser.

Det framgår att avsikten med modellerna inte är att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU/EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få del av svenska socialförsäkringsförmåner i situationer då dessa ska samordnas enligt EU-rätten eller enligt den nordiska konventionen om social trygghet.

Som vi uppfattat direktiven är alltså den grupp som pekas ut för att omfattas av särskilda kvalificeringsregler så kallade tredjelandsmedborgare som är nyanlända. Med hänsyn till nyss nämnda avgränsning gentemot EU-medborgare med flera uppfattar vi att begreppet ”icke-medborgare som redan är bosatta här” avser samma grupp men i ett senare skede av deras vistelse i Sverige.

I gruppen tredjelandsmedborgare som är nyanlända finns bland annat asylsökande och personer som söker eller har fått uppehållstillstånd för tillfälligt skydd enligt EU:s massflyktsdirektiv. Under den första tiden i Sverige omfattas dessa personer av ett särskilt mottagnings- och ersättningssystem, där de bland annat kan få ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Den ersättningen omfattas inte av vårt uppdrag, som i stället tar sikte på tillgång till den del av välfärdssystemet som tar vid efter att nyanlända inte längre omfattas av LMA.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

3.4 Några utgångspunkter för kommitténs överväganden

Kvalificeringsregler för att få rätt till förmåner enligt SFB är ingen nyhet. Redan i dag ställs det upp villkor både för att vara försäkrad överhuvudtaget för bosättningsbaserade respektive arbetsbaserade förmåner och för att få del av vissa förmåner. Det krävs exempelvis tre bosättningsår för att få garantipension. Den förmånen är härutöver 40-delsberäknad. Det innebär att det krävs 40 bosättningsår för att få full förmån. Samma kvalificeringsmodell gäller för sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Det finns också villkor som behöver vara uppfyllda för att få tillgång till förmåner på viss nivå – exempelvis 240-dagarsvillkoret för föräldrapenning och kravet på fastställd sjukpenninggrundande inkomst.

Uppdraget att konstruera särskilda regler som endast träffar en utpekad grupp men inte omfattar andra är dock komplicerat och en nyhet i den svenska socialförsäkringen. Att peka ut en grupp framför andra kan också leda till svårigheter i förhållande till EU-rätten och andra internationella åtaganden. Dessa rättsakter ställer nämligen i varierande grad upp krav på likabehandling med det egna landets medborgare. Detta gäller oavsett om gruppen pekas ut genom användandet av medborgarskap som kvalificeringsfaktor eller på annat sätt.

Socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd är vidare olika delar av välfärdssystemet som i stor utsträckning har olika syften och uppbyggnad. Exempelvis skiljer sig bosättningsbegreppet i SFB från motsvarande begrepp i folkbokföringslagstiftningen, medan man i SoL utgår både från ett bosättnings- och ett vistelsebegrepp. De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna betraktas visserligen som en grundtrygghet, men ekonomiskt bistånd utgör – som direktiven framhåller – välfärdssystemets yttersta skyddsnät.

Vårt uppdrag begränsas av att modellerna inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden. Det blir alltså väsentligt att klargöra vilka gränser som ställs upp i såväl det unionsrättsliga regelverket som det folkrättsliga. Därefter behöver vi förhålla oss till dessa gränser. En övergripande beskrivning av de tydliga gränser som dessa regelverk

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

uppställer – och vilka tolkningsutrymmen som finns – återfinns i kapitel 5.

För att en kvalificeringsmodell ska kunna fungera på ett rättssäkert sätt utan omfattande administration är det också en förutsättning att den eller de grupper som pekas ut är tydligt avgränsade och definierade. Går det inte att göra det måste den avsedda gruppen ringas in på annat sätt än genom ett utpekande. En fråga vi har att ta ställning till är alltså hur den grupp som direktiven tar sikte på kan definieras på ett enkelt, förutsägbart och tydligt sätt. I den delen ska vi också överväga om medborgarskap är ett lämpligt och ändamålsenligt sätt att avgränsa gruppen, särskilt utifrån de krav som ställs upp i EU-rätten och i andra internationella rättsakter. Dessa överväganden redovisar vi i avsnitt 5.6.3 och 5.6.4.

Eftersom ett kriterium för kvalificering som lyfts fram i direktiven är laglig och permanent bosättning behöver bosättningsbegreppet analyseras. Frågan om det krävs laglig vistelse i Sverige för att anses bosatt enligt SFB har också aktualiserats genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2024 ref. 17. Även den analysen behöver göras med utgångspunkt i EU:s regelverk. Dessa överväganden finns i avsnitt 6.3.

Utifrån dessa analyser ska vi först och främst föreslå kvalificeringsregler för ekonomiskt bistånd och för de åtta tidigare nämnda utpekade bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. De utpekade åtta förmånerna skiljer sig avsevärt åt, vad gäller målgrupp, syfte och konstruktion. Vissa av förmånerna är behovsprövade och andra inte. De olika förmånerna har också olika målgrupper. Som framgår ovan ställs i viss utsträckning redan i dag andra krav än bara bosättning eller vistelse för att få tillgång till vissa av förmånerna. Den föreslagna modellen för kvalificering måste självklart beakta befintliga krav i lagstiftningen.

För att kunna göra bedömningar av förslagens konsekvenser (vilka vi redovisar i kapitel 10) och även för att utformningen av förslagen ska bli så verkningsfull som möjligt finns det också anledning att undersöka forskningsläget vad gäller de ekonomiska förmånernas tilldragningseffekter och inverkan på människors incitament att arbeta. En sådan översikt finns i kapitel 4.

Socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd samspelar bland annat genom att den enskilde som huvudregel först måste ansöka om andra möjliga ersättningar för att kunna få rätt till eko-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

nomiskt bistånd. Om en kvalificering införs för socialförsäkringsförmåner, medan reglerna för ekonomiskt bistånd förblir oförändrade, finns en risk för att de ekonomiska incitament som kvalificeringsreglerna syftar till att skapa inte får tillräckligt genomslag. Trots det samband som finns har vi valt att redovisa våra överväganden i de olika delar som omfattas av uppdraget – kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner, kvalificeringsregler för ekonomiskt bistånd och särskilda överväganden avseende rätt till bistånd för personer som får etableringsersättning – i separata delar.

En sista allmän utgångspunkt för vårt arbete har varit att vi i våra förslag förhåller oss till gällande rätt, inklusive sådan lagstiftning eller andra rättsakter som beslutats att träda i kraft i nära anslutning till vårt överlämnande. Våra överväganden och förslag utgår således ifrån nu gällande socialtjänstlag och gällande regler för etableringsersättning, även om det tagits fram förslag till förändringar. Det är ofrånkomligt att detta kan leda till konsekvenser som vi inte har haft möjlighet att förutse och som behöver hanteras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4 Forskningsöversikt – tilldragningsfaktorer och incitament för arbete

Som beskrivs i kapitel 2 har kommittén i uppdrag att se över kvalificeringen till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd och att ta ställning till på vilket sätt som nyanlända invandrare och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmåner och till ekonomiskt bistånd. Enligt direktivet till kommittén är syftet med modellen dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Kommittén ska dock beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder utgör ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och konkurrenskraft. Kommittén ska även föreslå övergångsregler för hur icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Eftersom övergångsreglerna gäller personer som redan befinner sig i Sverige blir drivkrafterna för att komma i arbete centrala för denna grupp, medan tilldragningseffekterna får en mindre betydelse.

Mot bakgrund av ovanstående utgångspunkter ger det här kapitlet en översikt av forskningen om sociala förmåners tilldragningseffekter (avsnitt 4.1) och om hur förmånerna påverkar incitament för arbete (avsnitt 4.2).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

4.1 Sociala förmåner som tilldragningsfaktor för migranter

4.1.1 Inledning

Ett skäl för att begränsa rätten till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd är enligt kommitténs direktiv att generösa sociala förmåner kan fungera som en tilldragningsfaktor för migranter. Detta kan vara relevant med tanke på den omfattande migration som förekommer globalt och till Sverige.

Enligt en uppskattning av International Organization for Migration (IOM) fanns cirka 281 miljoner internationella migranter i världen 2020, vilket motsvarar 3,6 procent av världens befolkning.[1] Internationella migranter definieras i denna statistik som personer som byter bosättningsland. Det totala antalet migranter som inte bodde i sina födelseländer uppskattades till 128 miljoner fler än 1990 och mer än tre gånger så många som det uppskattade antalet 1970. Könsfördelningen är relativt jämn, även om andelen män har ökat marginellt och uppgick till 52 procent år 2020.

Den sammantagna invandringen till Sverige uppgick under den senaste tioårsperioden 2013–2023 till 1,3 miljoner personer, varav 53 procent var män och drygt 68 procent kom från ett land utanför EU/EES-området.[2] Syrien är det land som klart flest kom från (142 000 personer). Andra länder med många invandrare till Sverige under perioden var i fallande ordning: Indien, Norge, Polen, Storbritannien, Tyskland, Turkiet, Iran, Danmark, Afghanistan, USA, Irak och Finland.[3] Andelen utrikes födda i Sverige har ökat från 1 procent 1930 till 11 procent år 2000 och vidare till 21 procent år 2023.[4] Därmed tillhör Sverige nu de europeiska länder med högst andel utrikes födda i befolkningen. Frågan är hur den omfattande invandringen har påverkats av de sociala förmånernas regler och nivåer i Sverige.

Även om invandringen till Sverige minskade 2023 och förväntas göra det även 2024 (enligt SCB:s befolkningsstatistik) är den

[1] World migration report 2024, IOM, UN migration, https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive.
[2] Detta avser bruttoinvandring. Nettoinvandringen (invandring minus utvandring) var 740 000 personer under samma period.
[33] SCB, Statistikdatabasen, Befolkningsstatistik, ”Invandringar och utvandringar efter ut-/inflyttningsland, födelselandsgrupp, ålder och kön, År 2000–2023”. Hämtad 2025-01-16.
[4] SCB, Statistikdatabasen, Befolkningsstatistik, ”Folkmängd efter födelseland 1900–2023”. Hämtad 2025-01-23.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

potentiella framtida invandringen stor. En analys av data från Gallup World Poll avslöjar att det finns nästan 200 miljoner människor i låg- och medelinkomstländer som vill flytta till ett EU-land. Av dessa vill omkring 10 miljoner allra helst flytta till Sverige. Ungefär hälften av dem som föredrar Sverige finns i fem länder: Kina, Iran, Turkiet, Irak och Ryssland.[5] Att Sverige har tagit emot många invandrare talar också för en fortsatt invandring eftersom förekomsten av nationella nätverk och diasporor i ett visst land har uppvisat ett starkt och varaktigt samband med antalet asylsökande dit.[6]

Den kvantitativa forskningen om migration har huvudsakligen följt en struktur med så kallade push- och pullfaktorer. Skälen för att människor lämnar länder kallas push-faktorer och skälen för att man söker sig till vissa länder kallas för pull-faktorer. Push-faktorer kan exempelvis handla om krig, våld, förtryck, politisk förföljelse och konflikter, men också om ekonomisk ojämlikhet, arbetslöshet, bristande möjligheter att försörja sig och olika sociala problem, som kan väcka förhoppningar om bättre livsvillkor någon annanstans. Pull-faktorer, som på svenska kallas tilldragningsfaktorer, är olika skäl till att de som lämnar länder söker sig till vissa andra länder, så kallade destinationsländer. Det finns en relativt omfattande litteratur om pull-faktorer och även specifikt om välfärdsstatens betydelse.

Välfärdsstaten är dock svår att studera som pull-faktor eftersom de sociala förmånernas generositet bestäms simultant (politiskt) med immigrationen. Om en generös välfärdsstat samtidigt har hårt reglerad immigration kan det vid en första anblick se ut som att tilldragningseffekterna är små trots att många skulle ha sökt sig till landet i fråga om immigrationsreglerna hade varit mindre restriktiva. Dessutom är det även av andra skäl svårt att identifiera hur ersättningar och regler inom de sociala stöden påverkar invandringen. Här kan nämnas att många migranter har en otydlig bild av förhållanden i olika destinationsländer. I stället för specifika regler

[5] Mikael Elinder, Oscar Erixson och Olle Hammar (2023), *Under ytan: Hur många och vilka vill lämna sina länder för att flytta till EU och Sverige?* Delegationen för Migrationsstudier (Delmi). Rapport 2023:4.
[6] Valentina Di Iasio och Jackline Wahba (2023), *The Determinants of Refugees' Destinations: Where Do Refugees Locate within the EU?* IZA Institute of Labor Economics (IZA); Eric Neumayer (2004), Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries more Attractive Than Others? *European Union Politics*, 5(2): s. 155–180.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

och villkor är det därför ofta föreställningar om levnadsförhållanden som påverkar valet av destinationsland.[7]

Det finns endast begränsad kvantitativ forskning om Sverige-specifika tilldragningsfaktorer. Ett undantag är Andersson och Jutvik som studerar effekterna av Migrationsverkets beslut 2013 att bevilja permanenta i stället för tillfälliga uppehållstillstånd till syriska medborgare och statslösa med bakgrund i Syrien.[8] Studien har en relativt stark forskningsdesign där andelen asylansökningar från Syrien observeras veckovis och månadsvis omkring regelförändringen. Studien pekar på en tydlig och snabb, om än tillfällig, ökning av asylansökningarna i Sverige. Regelförändringen ledde också till en ökning av andelen personer som anlände utan familj, och därmed, med tiden, till en ökning av andelen som ansökte om familjeåterförening.

4.1.2 Välfärdsstaten som magnet

Flera studier inom den ekonomiskt inriktade migrationsforskningen har behandlat den så kallade välfärdsmagnethypotesen. Enligt denna hypotes påverkas individers migrationsbeslut av generositeten i välfärdssystemet i möjliga destinationsländer. Mer specifikt förutsäger hypotesen att ett land med ett generöst välfärdssystem kommer att dra till sig fler invandrare som kommer att dra relativt stor fördel av välfärdssystemet. Hypotesen får stöd i flera studier, även om det finns skillnader både i effektens styrka och studiernas trovärdighet vad gäller forskningsdesign.

Den för våra ändamål viktigaste studien är genomförd av Agersnap, Jensen och Kleven som med en stark forskningsdesign studerar hur sänkta förmåner för invandrare påverkade internationell migration till Danmark.[9] En första reform 2002 innebar att förmånerna för invandrare från länder utanför EU sänktes med cirka 50 procent, utan några förändringar för infödda eller för invandrare från EU-länder. Dessa regler upphävdes senare för att därefter återinföras.

[7] Neumayer (2004), Asylum destination choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?
[8] Henrik Andersson och Kristoffer Jutvik (2023), Do asylum-seekers respond to policy changes? Evidence from the Swedish–Syrian case, *Scandinavian Journal of Economics*, s. 125: 3–31.
[9] Ole Agersnap, Amalie Jensen och Henrik Kleven (2020), The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, *American Economic Review: Insights*, 2(4): s. 527–542.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Baserat på en kvasiexperimentell forskningsdesign visar studien på betydande effekter. De reducerade bidragen minskade nettoflödet av invandrare från tredje land med 3,5 procent eller cirka 5 000 personer per år, och det upphävda regelverket gav nära nog motsatt effekt. Det var flyktinginvandringen som minskade mest men även invandring av familjeskäl minskade, medan arbetskraftsinvandringen inte påverkades. Studien är en av de första i migrationslitteraturen som använder en forskningsdesign som trovärdigt uppskattar orsakssamband och ger alltså stöd för välfärdsmagnethypotesen.

En annan studie av Ferwerda och Gest bygger på en enkätundersökning i Mellanöstern och Nordafrika där respondenterna fick välja mellan destinationsländer med slumpvis varierade egenskaper.[10] Studien ger stöd för att blivande migranter ger högsta prioritet åt länder med liberalt demokratiskt styre och sysselsättningsmöjligheter. Tillgången till sociala förmåner var också relevanta, men inte lika stark som tilldragningsfaktor. Däremot framträdde geografiskt avstånd och sametnisk tillhörighet inte som tydliga faktorer, utifrån de uttryckta preferenserna.

Välfärdsmagnethypotesen är relaterad till bredare ekonomiska modeller för migration. På ett grundläggande plan har inkomstnivåer och möjligheter till arbete stor betydelse för migranters val av destinationsländer (SOU 2020:54, s. 133). Men människor i olika delar av inkomstfördelningen i avsändarländerna kommer även att finna destinationsländer olika attraktiva beroende på ländernas inkomstspridning. För en person i toppen av inkomstfördelningen i ett ursprungsland är det – allt annat lika – mer attraktivt att migrera till ett land med ojämnare inkomstfördelning, givet att personens färdigheter är tillräckligt överförbara till det nya landets arbetsmarknad.[11] För en person i botten av ursprungslandets inkomstfördelning är det i stället mer attraktivt att migrera till ett destinationsland med en jämnare inkomstfördelning. Flera studier har därför studerat hur immigranterna är fördelade i kategorier (ofta andel hög- och lågutbildade).

En studie av invandring till OECD-länder av Belok och Hatton finner att en högre utbildningspremie på arbetsmarknaden i desti-

[10] Jeremy Ferwerda och Justin Gest (2021), Pull Factors and Migration Preferences: Evidence from the Middle East and North Africa, *International Migration Review*, 55(2), s. 431–459.
[11] A.D. Roy (1951), Some thoughts on the distribution of Country earnings. *Oxford Economic Papers*, 3(2): s. 135–146; George J. Borjas (1987), Self-selection and the Earnings of Immigrants. *The American Economic Review*, 77(4): s. 531–553.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

nationslandet än i avsändarlandet verkar tilldragande på högutbildade migranter.[12] Studien ger även visst stöd för välfärdsmagnethypotesen när OECD-ländernas sociala utgifter jämförs med andelen hög- och lågutbildade migranter.

I en studie av invandring till EU-länder från länder utanför unionen visar Boeri att högre sociala utgifter sammanfaller med en högre andel immigranter med låg utbildningsnivå.[13] Det fanns dock undantag inom sociala utgifter; högre offentliga utgifter för aktiv arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsförsäkring sammanföll i stället med en större andel högutbildade invandrare.

En studie av Razin och Wahba jämför den fria rörligheten inom EU, Norge och Schweiz med den reglerade invandringen från utomstående länder till dessa länder.[14] Studien belyser vikten av migranternas utbildning och speciellt utbildningens skiftande kvalitet i olika länder. Välfärdsmagnethypotesen får starkt stöd under fri migration (inom EU, Norge och Schweiz). Under begränsad migration gäller i stället hypotesen om finansiell börda, som säger att länder med generösa välfärdssystem tenderar att reglera sin invandring till förmån för högkvalificerade personer. Detta i syfte att undvika den finansiella börda som följer med immigranter som är nettobidragstagare sett till finansieringen av den offentliga sektorn som helhet. Razin och Wahba diskuterar konsekvenserna av en generös välfärdsstat som fungerar tilldragande på okvalificerade migranter och nämner att detta skulle kunna motivera begränsningar av tillgången till sociala förmåner (till exempel att förmåner villkoras av erlagda avgifter) för nya migranter.

Andra studier av migration inom EU är intressanta av samma skäl. Den fria rörligheten inom unionen innebär att migrationen mer renodlat beror på människors val utan restriktioner. En studie av De Giorgi och Pellizzari visar på en tydlig – men begränsad – effekt av välfärdens generositet på migrationsbeslut.[15] Författarna bedömer att effekten kan vara tillräckligt stor för att kunna motverka migrationens potentiella fördelar i form av rörlig arbetskraft som kommer till länder med traditionellt orörliga inhemska arbets-

[12] Michèle V.K. Belot och Timothy J. Hatton (2012), Immigrant Selection in the OECD, *The Scandinavian Journal of Economics*, 114: s. 1105–1128.
[13] Tito Boeri (2010), Immigration to the Land of Redistribution, *Economica*, vol. 77, s. 651–687.
[14] Assaf Razin och Jackline Wahba, Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden, and Immigration Skill Selectivity. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117: s. 369–402 (2015).
[15] Giacomo De Giorgi och Michele Pellizzari (2009), Welfare migration in Europe, *Labour Economics*, 16(4), s. 353–363.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tagare. I en annan studie av migration mellan EU-länder finner de Jong med flera att länder med välfärdsprogram som är mer riktade till familjer och pensionärer har haft fler migranter i de åldersgrupper som drar fördel av dessa program.[16] Däremot har inte länder med högre utbetalda ersättningar till arbetslösa haft fler migranter i arbetsför ålder.

Även om en generös välfärdsstat kan verka tilldragande är det samtidigt få migranter som väljer ut och lyckas ta sig till ett specifikt destinationsland enbart på grund av bidragsnivåerna där. I en studie som bygger på 250 kvalitativa intervjuer med personer som 2015 migrerade till Europa från Syrien, Eritrea och Nigeria framkom att migranterna bedömde potentiella destinationsländer utifrån en rad faktorer varav flera – till exempel allmänna ekonomiska förhållanden – inte beror på politiska beslut som tar sikte på att påverka invandringen. Dessutom framkom att många av migranterna hade relativt vaga uppfattningar om migrationspolitiken i olika länder. Därmed kan uppfattningar (inklusive missuppfattningar) ha en större påverkan än faktiska lagar och regler.[17]

4.1.3 Intervjustudier om Sverige som destinationsland

Det finns också några intervjustudier baserade på frågor om varför människor har valt att invandra till Sverige. Dessa studier bidrar genom att redovisa de motiv som invandrarna själva lyfter fram. Samtidigt är studierna svåra att dra generella slutsatser från eftersom intervjuerna är gjorda med ganska få personer som inte nödvändigtvis är representativa för större grupper. Det finns också en risk för att människor inte uppger alla faktiska motiv i intervjuer.

I intervjuer av syriska flyktingar framkom att de valt Sverige som destinationsland på grund av att Sverige bedömdes ha en generös asylpolitik med goda möjligheter till permanent uppehållstillstånd och därefter ansökan om medborgarskap. Sverige uppfattades också som ett demokratiskt och humant land. Andra motiv som framkom var goda möjligheter att bygga upp ett nytt liv där barn

[16] Petra W. de Jong, Alicia Adserà och Helga A.G. de Valk (2020), The Role of Welfare in Locational Choices: Modelling intra-European migration decisions across the life-course, *Journal of Economics and Human Geography*, 111: s. 163–181.
[17] Heaven Crawley och Jessica Hagen-Zenker (2018), Deciding Where to go: Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences. *International Migration*, 57(1): s. 20–35.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kan gå i skola och att nyanlända får stöd av svenska staten för att komma in i samhället.[18]

En annan intervjustudie av Ayalew Mengiste och Olsson undersökte migrationen från Afrikas horn (främst Eritrea) till Sverige med fokus på människosmuggling, informella nätverk och diasporans engagemang.[19] I studien framkom att migranterna hade en positiv bild av Sverige som inte bara påverkas av fakta utan också av rykten. Studien visar att migranters väg från Afrikas horn ofta sträcker sig över flera steg eller etapper och att många inte från början haft planen att ta sig till Europa eller Sverige. Valet av destinationslandet Sverige gjordes ofta relativt sent under resan. Migranter från Eritrea uppger att de har sökt sig till Sverige på grund av etablerade diasporanätverk i Sverige samt utsikter om att få uppehållstillstånd och arbete. En del av de intervjuade hade lockats av det svenska välfärdssystemet medan andra i stället uppgav att familjens återförening var viktigare. Tidigare migranter som intervjuats uppfattade Sverige som ett land med generösa välfärdssystem där flyktingar får stöd av staten, en välkomnande attityd till flyktingar och låga krav för att få asyl.

I en studie av Shakra och Szalanska intervjuades 44 syriska medborgare, 15 afghanska medborgare och två irakiska medborgare om varför de valde att söka sig till Sverige.[20] Ett vanligt svar var att migranterna hade påverkats av att ha släktingar i Sverige. Andra motiv som nämndes var rätten till permanent uppehållstillstånd, hur skyddssökande behandlas samt Sveriges rättssäkerhet och låga grad av korruption.

4.1.4 Jämförelser mellan olika tilldragningsfaktorer

Att jämföra styrkan hos olika tilldragningsfaktorer är svårt, både med tanke på att faktorerna verkar på olika sätt och att enskilda studier ofta bara kan isolera effekten av en faktor. I en översiktsstudie behandlar Thielemann europeiska staters möjligheter att

[18] Emma Jørum Lundgren (2015), *Valet och vägen – En intervjustudie med nyanlända syrier i Sverige*, Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) Rapport 2015:8.
[19] Tekalign Ayalew Mengiste och Erik Olsson (2019), *Från Afrikas horn till Sverige – Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang*, Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) Rapport 2019:2.
[20] Mudar Shakra och Justyna Szalanska (2019), Refugee Protection Sweden –Report, *RESPOND Working Paper*, 2020/32.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

minska inflödet av skyddssökande personer genom att implementera restriktiva policyåtgärder.[21] Enligt studien är det främst sannolikheten att få skyddsstatus och rätten att arbeta som påverkar asylsökande personers val av destinationsland. Ekonomiska bidrag och restriktioner av de asylsökandes rörelsefrihet i destinationslandet har betydligt svagare effekter. Eftersom skyddssökande personer ofta inte på förhand känner till detaljer om vilka bidrag och förmåner de är berättigade till i olika länder kan dessutom upplevd generositet snarare än faktiska regler påverka mer.

Thielemann bedömer att ”frivillig” migration (arbetskraftsinvandring eller migration i utbildningssyften) är lättare för stater att påverka med ändrade lagar och regler än vad ”framtvingad” migration (flyktingar och andra som lämnat sitt ursprungsland ”ofrivilligt”) är. Han understryker vidare att policyrelaterade tilldragningsfaktorer endast utgör en av flera kategorier; historiska band mellan länder samt allmänna ekonomiska, geografiska och andra faktorer, som inte kan påverkas av direkta statliga åtgärder, spelar också en viktig roll. Inom EU har dessutom harmoniseringsprocesser med gemensamma minimiregler kring skyddsgrunder, mottagandevillkor och asylprocedurer minskat möjligheterna för enskilda medlemsstater att påverka inflöden med egna restriktiva åtgärder.

4.1.5 Slutsatser om tilldragningseffekter

Forskningen tyder på att välfärdsstatens generositet har en tilldragningseffekt på migranter. Till exempel ledde sänkta ersättningar till ett minskat inflöde av migranter från tredje land till Danmark. Välfärdsstaten tycks också påverka sammansättningen av immigranter på så sätt att generösa ersättningar attraherar människor med lägre utbildning och inkomster. Man bör här notera att många migranter har väldigt otydliga uppfattningar om regler och ersättningsnivåer i olika länder och att välfärdsstatens uppfattade snarare än faktiska generositet kan påverka dem i valet av destinationsland.

Andra tilldragningsfaktorer för migranter är existerande nätverk och diasporor samt möjligheter till arbete. Möjligheten att få skydds-

[21] Eiko R. Thielemann (2012), How Effective are National and EU Policies in the Area of Forced Migration? *Refugee Survey Quarterly*, 31 (4), s. 21–37.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

status och uppehållstillstånd leder – föga förvånande – också till ökad invandring. Få studier rör Sverige specifikt, men de motiv som framkommer i ett par intervjustudier bekräftar på det stora hela slutsatserna från studier av andra länder.

Att jämföra styrkan hos olika tilldragningsfaktorer är svårt och skiljer sig förmodligen mellan olika grupper av migranter. Det verkar dock som att välfärdsstatens ersättningsnivåer i allmänhet har en svagare dragningskraft än faktorer som har en direkt personlig påverkan på fler av migranterna. Förutom regler för asyl och uppehållstillstånd gäller det arbetsmöjligheter samt förekomsten av nationella nätverk och diasporor.

Det är förstås svårt att göra säkra och precisa förutsägelser om hur förändrade kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd skulle påverka benägenheten bland migranter att välja Sverige som destinationsland. Välfärdsstatens tilldragningseffekter samspelar med annan politik, bland annat regler för uppehållstillstånd och asyl. Sådan politik varierar mellan länder och har även förändrats över tid i Sverige. Dessutom samspelar alla tilldragningsfaktorer med push-faktorer som krig och naturkatastrofer, vilka till sin natur är svåra att förutsäga. Den danska studien av Agersnap med flera verkar vara den som ligger närmast de förändringar vi föreslår, men den danska reform som studeras skiljer sig samtidigt på flera sätt från våra förslag. Våra förslag är både mer omfattande och drastiska. Dessutom försvårar regelskillnader för sociala förmåner mellan länderna en generalisering av de danska studieresultaten till Sverige.

Slutligen vill vi lyfta konsekvenserna av bristande internationell koordinering av politiska beslut som påverkar invandringen. Eftersom många först beslutar sig för att emigrera och sedan väljer ett land att söka sig till kommer människor som väljer bort Sverige att hamna i andra länder. På motsvarande sätt kan reformer i andra länder påverka Sverige. En studie av Bratu med flera visar att Danmarks skärpning av reglerna för familjeinvandring år 2002 innebar att många danskar med utländsk bakgrund lämnade landet, varav de flesta flyttade till Sverige.[22] Dock återvände många av dem som flyttade till Sverige senare till Danmark när de väl hade återförenats med sin familj i Sverige. Efter åtta år hade hälften lämnat Sverige.

[22] Cristina Bratu, Matz Dahlberg, Mattias Engdahl och Till Nikolka (2020), Spillover effects of stricter immigration policies, *Journal of Public Economics*, 190, 104239.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Exemplet visar att Sverige och Danmark – samt i förlängningen hela EU – skulle kunna tjäna på att koordinera politik som har spridningseffekter genom att påverka invandrares destinationsländer. Det finns annars en risk för att länder tvingas konkurrera med allt lägre ersättningsnivåer i en kapplöpning mot botten som slutar med lägre ersättningsnivåer än de flesta länder skulle önska.

4.2 Sociala förmåner och incitament för arbete

För många som invandrar till Sverige tar det tid att komma i arbete och bli självförsörjande. Speciellt bland flyktingar och deras anhöriga är kopplingen till arbetsmarknaden ofta svag. Efter tio år i Sverige har färre än hälften i denna grupp en stabil ställning på arbetsmarknaden.[23]

Det finns flera skäl för en lägre andel sysselsatta bland utrikes födda personer. Ett skäl är att man inte hunnit lära sig svenska tillräckligt bra, vilket försvårar möjligheten att hitta arbete. Det kan också handla om att den enskilde saknar nätverk, kontakter och relevant utbildning som kan underlätta möjligheterna till att få arbete. Diskriminering utgör ett ytterligare skäl och kan bland annat innebära att vissa arbetsgivare redan på ett tidigt stadium väljer bort personer med utländska namn.[24] Olika bidrag och ersättningar, inklusive socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd, kan också påverka genom att avlönat arbete – åtminstone på kort sikt – inte framstår som tillräckligt attraktivt.

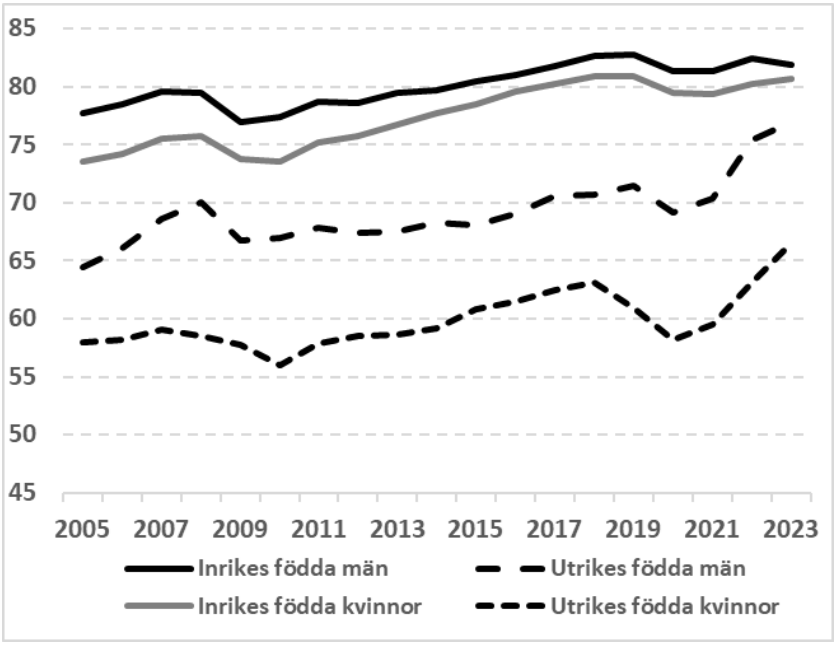
Figur 4.1 visar att även om andelen sysselsatta har ökat bland utrikes födda efter pandemin, så ligger andelen betydligt lägre än bland inrikes födda, både bland kvinnor och män. Under 2023 var andelen sysselsatta utrikes födda kvinnor i åldersgruppen 16–64 år 67 procent jämfört med 81 procent bland inrikes födda kvinnor i samma åldersgrupp. För män var motsvarande sysselsättningsandelar 77 procent för utrikes födda och 82 procent för inrikes födda.

[23] Mattias Engdahl och Linus Liljeberg (2022). *Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm*, Göteborg och Malmö, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Rapport 2022:15. En stabil ställning på arbetsmarknaden definieras här som arbetsinkomster som minst uppgår till halva medianinkomsten för en 45-åring.

[24] Sådan diskriminering har belagts i fler fältexperiment med fiktiva jobbansökningar, se bland annat Moa Bursell (2014), The Multiple Burdens of Foreign-Named Men – Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden, *European Sociological Review*, 30: s. 399–409.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Figur 4.1 Andel sysselsatta i befolkningen 16–64 år, inrikes- och utrikes födda 2005–2023, procent



Källa: SCB, AKU.

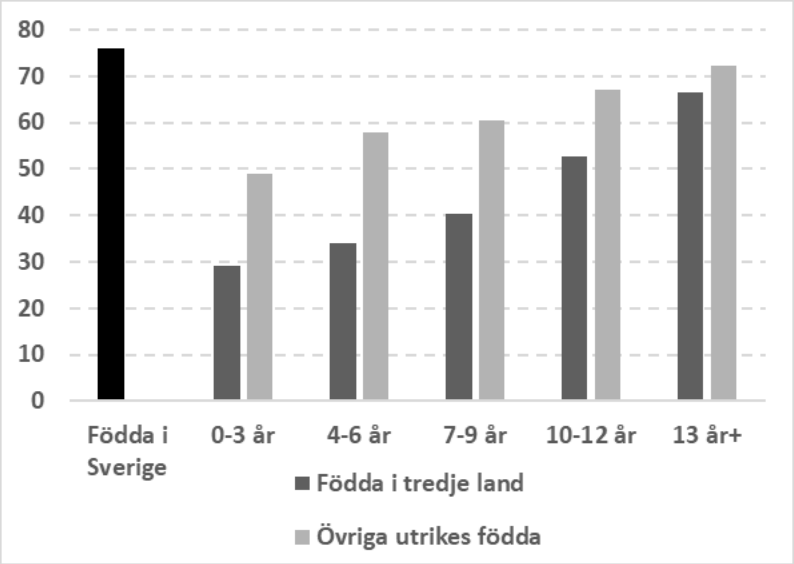
Sysselsättningsmått visar dock inte i vilken utsträckning olika grupper i samhället är självförsörjande. Ett mått på graden av självförsörjning har utvecklats inom Finansdepartementet och beskrivs i bilaga 2 till 2024 års ekonomiska vårproposition (prop. 2023/24:100, bilaga 2, s. 14–19). I bilagan visas data över andelen självförsörjande 2022 enligt detta mått för olika grupper av utrikes födda fördelade efter olika vistelsetider i Sverige. Enligt detta mått räknas man som självförsörjd om den arbetsrelaterade inkomsten uppgår till minst tre inkomstbasbelopp per år, vilket under 2024 motsvarar en månatlig inkomst om 19 050 kronor före skatt och cirka 15 800 kronor efter skatt. Tre inkomstbasbelopp motsvarar en inkomstnivå där de flesta arbetar minst halvtid i genomsnitt under året. Inkomstnivån ligger över nivån för ekonomiskt bistånd för ett ensamhushåll, men något under den inkomst som en individ behöver för att täcka skäliga levnadskostnader enligt Konsumentverkets beräkningar.

I figur 4.2 och figur 4.3 visas andelen självförsörjda kvinnor respektive män fördelade efter olika födelseregioner och vistelse-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tider. Som framgår av båda figurerna är självförsörjningsgraden betydlig lägre bland personer födda i tredje land jämfört med övriga utrikes födda och i synnerhet bland kvinnor. Självförsörjningsgraden stiger med ökad vistelsetid för både män och kvinnor. I gruppen kvinnor födda i tredje land med en vistelsetid 4–6 år är självförsörjningsgraden endast 34 procent och den når inte samma nivå efter 13 år eller längre vistelsetid som bland övriga utrikes födda kvinnor. Självförsörjningsgraden bland inrikes födda kvinnor var 2023 nästan 76 procent.

Figur 4.2 Andel självförsörjda 2023, kvinnor i åldern 20–64 år fördelade efter födelseregion och vistelsetid i Sverige, procent



Not: Självförsörjning definieras som arbetsrelaterad inkomst om minst tre inkomstbasbelopp. Som arbetsrelaterad inkomst räknas bruttolön och inkomst av aktiv näringsverksamhet, inkomst från kapital, inkomstrelaterad pension och vissa arbetsrelaterade transfereringar. Med vissa arbetsrelaterade transfereringar avses bland annat ersättning för sjukskrivning och inkomstbaserad föräldrapenning förutsatt att bruttolönen eller inkomsten av aktiv näringsverksamhet under året är större än noll. I detta fall antas frånvaron från arbetsmarknaden vara av mer kortvarig karaktär.
Källa: Egna beräkningar med SCB undersökning om hushållens ekonomi (STAR-urvalet) för år 2022 framräknat till år 2023 med avseende på befolkning, ekonomisk utveckling och gällande regler.

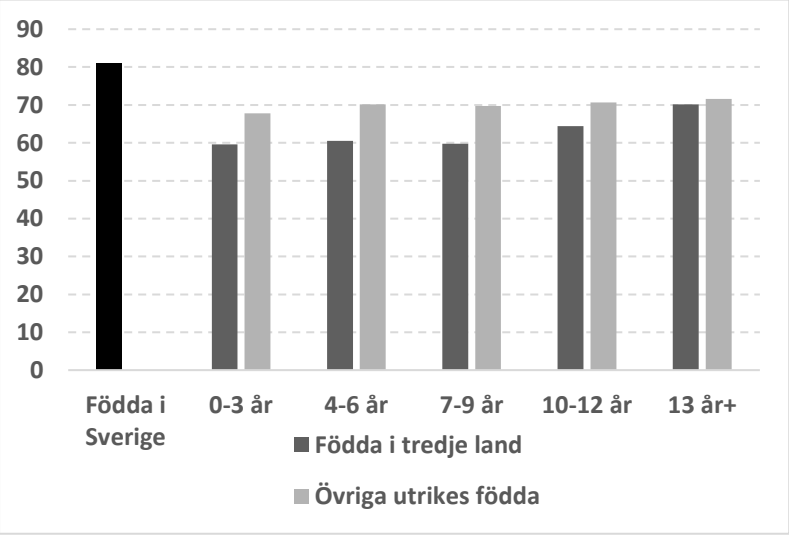
Nivån på självförsörjningen bland Övriga utrikes födda är betydligt högre bland män men också betydligt jämnare mellan olika vistelsetider jämfört med kvinnor. I gruppen med vistelsetid 4–6 år bland män födda i tredje land är självförsörjningsgraden drygt 61 procent och

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

den når ungefär samma nivå efter 13 år eller längre vistelsetid som bland övriga utrikes födda män, omkring 70 procent. Självförsörjningsgraden bland inrikes födda män var 2023 drygt 81 procent.

Sammanfattningsvis tyder både data för sysselsättning och självförsörjning på att det finns utrymme för att påskynda invandrarnas integration på arbetsmarknaden. Att detta vore betydelsefullt understryks av det faktum att ett tidigt inträde på arbetsmarknaden är en faktor som tydligt ökar intjäningsförmågan, samtidigt som möjligheten att komma in på arbetsmarknaden avtar ju längre tid en person är arbetslös. Skälet till detta är att avsaknad av arbete under en viss tid eroderar såväl humankapitalet som självförtroendet och därmed orsakar en allt sämre möjlighet att få ett arbete.[25] Frågan är vilken roll socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan spela i detta.

Figur 4.3 Andel självförsörjda 2023, män i åldern 20–64 år fördelade efter födelseregion och vistelsetid, procent



Not: Se figur 4.2.

Källa: Egna beräkningar med SCB undersökning om hushållens ekonomi (STAR-urvalet) för år 2022 framräknat till år 2023 med avseende på befolkning, ekonomisk utveckling och gällande regler.

[25] Per-Anders Edin och Magnus Gustavsson (2008). Time out of Work and Skill Depreciation, *Industrial and Labor Relations Review*, 61(2): s. 163-180.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

4.2.1 Bidrag och arbetsutbud

Ekonomisk teori om utbudet av arbetskraft utgår från att individer är rationella och väljer den kombination av arbetade timmar och fritid som ger högst nytta. I en sådan kalkyl kommer bidrag i de flesta fall att minska incitamenten för arbete. Det gäller speciellt ekonomiskt bistånd eftersom arbetsinkomster innebär att motsvarande belopp räknas av från biståndet. Därmed kan individer som får ekonomiskt bistånd befinna sig i en situation där det inte gör någon större ekonomisk skillnad om de börjar arbeta eller om de arbetar mer.

Den ”implicita marginalskatten” är ett centralt begrepp i dessa sammanhang och anger hur stor andel av en inkomstökning som individen blir utan på grund av skatt och minskade bidrag. En tillräckligt hög implicit marginalskatt kan ge upphov till en så kallad bidragsfälla där individen på sikt riskerar att bli beroende av bidrag för sin försörjning. Samspelet mellan bidrag, skatter och avgifter innebär att det ekonomiska utbytet av arbete varierar mellan olika grupper, men i flera fall är relativt litet. Löfbom noterar att nyanlända flyktingar – en relativt lågutbildad grupp med många ensamstående föräldrar och familjer med många barn – har ett lågt kortsiktigt ekonomiskt utbyte av arbete.[26] Problematiken med lågt utbyte av arbete kan reduceras genom att begränsa bidragsminskningen för den som börjar arbeta (vilket för en tid sänker den implicita marginalskatten) och genom att erbjuda insatser och ställa krav för att ta emot bidrag.

I Sverige finns en sådan begränsning av minskningen av ekonomiskt bistånd i form av en jobbstimulans som innebär att personer som har tagit emot försörjningsstöd under minst sex månader under två år får undanta 25 procent av sin arbetsinkomst från beräkningsunderlaget för biståndet. (Sådana regler kallas i amerikanska studier för *earnings disregard*, vilket kan översättas till *undantagen inkomst*.) Dessutom finns krav på att personer som får ekonomiskt bistånd ska söka arbete aktivt och delta i insatser (till exempel utbildning och praktik) som kommunen anordnar. För personer som står nära arbetsmarknaden kan den implicita marginalskatten vara

[26] Eva Löfbom (2018), *Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

avgörande för arbetsutbudet, medan det krävs andra insatser för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden.

Att bidrag på marginalen gör varje arbetad timme mindre lönsam är en så kallad substitutionseffekt. Utöver denna effekt påverkas arbetsutbudet också av en inkomsteffekt. Enligt inkomsteffekten kommer högre bidrag att minska individernas arbetsutbud eftersom bidragen ger en viss ekonomisk standard som en del individer nöjer sig med. För undantagen inkomst, som med jobbstimulansen, går effekterna åt olika håll. Arbetsutbudet tenderar att öka genom substitutionseffekten eftersom varje arbetad timme ger mer i plånboken än tidigare. Arbetsutbudet tenderar däremot att minska genom inkomsteffekten eftersom fler blir berättigade till ekonomiskt bistånd och kan uppnå samma inkomst som tidigare med färre arbetade timmar. Det finns också en risk för att arbetslösa personer väntar in de sex månader som krävs för att få ta del av jobbstimulansen. Vid en ren bidragssänkning går effekterna dock i samma riktning så att totaleffekten blir ett högre arbetsutbud. Kalkylen blir emellertid mer komplicerad om man även beaktar aktiveringskrav och möjligheten att dra in bidrag för dem som inte deltar i anvisade åtgärder. Lägre bidrag minskar nämligen möjligheten att utdela sanktioner i form av sänkta bidrag.[27]

Jämfört med ekonomiskt bistånd har socialförsäkringar mer tvetydiga effekter på arbetsutbudet. Ersättningar för att inte arbeta under vissa omständigheter (som sjukdom eller föräldraledighet) för med sig en minskning av arbetsutbudet, åtminstone i den mån sådana ersättningar överutnyttjas. Risken för överutnyttjande kan förstås genom begreppet ”moral hazard”, det vill säga att personer som är försäkrade mot en negativ händelse (som att bli arbetslös) blir mindre benägna att undvika risken för denna händelse och sedan om händelsen inträffar inte har lika bråttom att ta sig ur det negativa tillståndet. Å andra sidan kan socialförsäkringarna förenkla

[27] När det gäller försörjningsstöd är kommunernas användning av sanktioner av flera anledningar begränsad i praktiken, se Martin Lundin (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2018:12, s. 6. Betydelsen av förändrade sanktionsmöjligheter för arbetsutbudet bör därmed även den vara begränsad i svenska kommuner. I Tyskland har sanktioner använts mer frekvent. Arbetslösa ungdomar kan få bidragen helt eller delvis indragna om de inte lever upp till krav på att aktivt söka arbete. Sanktioner i form av minskade bidrag har visat sig ha starkt positiva effekter på sannolikheten att tyska ungdomar hittar ett arbete. För den starkaste sanktionen – helt indraget bidrag – var den positiva effekten mycket stark (Gerard J. van den Berg, Arne Uhlendorff och Joachim Wolff, 2014, Sanctions for Young Welfare Recipients, *Nordic Economic Policy Review*, nr 1 [2014], s. 177–208).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

för personer att etablera sig och hålla sig kvar på arbetsmarknaden (till exempel kan detta gälla för småbarnsföräldrar och personer med hälsoproblem). Rent teoretiskt är det därför på förhand oklart hur socialförsäkringsförmåner kan förväntas påverka människors arbetsutbud. Olika delar av socialförsäkringarna påverkar också varandra (bland annat på grund av att människor föredrar att ansöka om ersättning från den försäkring som ger högst ersättning) och kan ha olika effekter på arbetsutbudet. Dessutom påverkar socialförsäkringar ekonomiskt bistånd.

Om vi går utöver arbetsutbud kan både socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd ha den fördelen att individer får utrymme för mer långsiktiga strategier och beslut. En låginkomsttagare som varje månad behöver försörja sig själv och sin familj måste tänka kortsiktigt och minimera risker. Risken är att den som aldrig vågar pröva på ett nytt jobb eller påbörja en utbildning fastnar i en situation med varaktigt låga inkomster. Politiska bedömningar av lämpliga nivåer för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bör därför inte bara utgå från de omedelbara effekterna på arbetsutbud utan även det försäkringsskydd som åstadkoms, samt värdet av att omfördela inkomster.

4.2.2 Empiriska studier

Forskningsresultat från Sverige och andra länder har visat att socialförsäkringar med generösa ersättningsnivåer innebär ett ökat nyttjande av ersättningarna och i förlängningen ett ökat beroende av bidrag. Problemet finns för de flesta socialförsäkringar och gäller inte minst försäkringar för arbetslösa och sjuka.[28]

Vad gäller stöd till de allra mest behövande finns många studier av den amerikanska reform som inleddes 1996 genom programmet Temporary Assistance to Needy Families. Programmet förmedlar kontantstöd och arbetsinsatser till barnfamiljer med låga inkomster. Självförsörjning har varit ett uttalat mål, som förväntas uppnås genom bland annat arbetskrav, undantagen inkomst och en tidsgräns för bidrag på max fem år. En sammanfattning av forskningsresultaten av Ziliak indikerar att reformen som helhet har lett till

[28] Pieter Gautier och Bas van der Klaauw (2011). *Att kombinera socialförsäkringar med incitament till arbete*. Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete (Långtidsutredningen 2011), SOU 2011:12 bilaga 8.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

färre bidragstagare, högre sysselsättning och högre bruttoinkomster, men samtidigt lägre nettoinkomster efter skatt och bidrag.[29] Dessa resultat är tydligast för ensamstående mödrar med låga inkomster. Det har dock varit svårare att koppla enskilda delar av reformen till specifika utfall. Det tycks åtminstone stå klart att tidsgränser för bidrag och krav på arbete har bidragit till högre sysselsättning och lägre nyttjande av bidrag.

En tidigare, mer allmän genomgång av forskning om åtgärder för att öka sysselsättningen bland biståndstagare gjordes av Mörk i en bilaga till Långtidsutredningen 2011.[30] Denna genomgång ger vid handen att kombinationer av utbildning och subventionerad anställning verkar ha fungerat bäst. Utökade förmedlingsinsatser och aktiveringskrav har också haft positiva sysselsättningseffekter. För aktiveringskraven gäller detta framför allt bland ungdomar. Svagare grupper som befinner sig långt från arbetsmarknaden verkade ha större nytta av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Studier av undantagen inkomst och liknande finansiella incitament visar på betydligt mindre och mer osäkra effekter på arbetsutbudet.[31]

En beräkning av det ekonomiska utbytet av arbete år 2017 för nyanlända visar på betydande skillnader mellan dem som hade etableringsersättning och försörjningsstöd. För sammanboende med låga inkomster gav försörjningsstödet sämre ekonomiskt utbyte av att börja arbeta för den första i hushållet som gjorde det, givet att man inte har några barn. Med etableringsersättning var det ekonomiska utbytet i stället sämre för den andra i hushållet som började arbeta. Det ekonomiska utbytet av att öka sin löneinkomst på marginalen var lägre för dem som har etableringsersättning än för dem som har ekonomiskt bistånd. För nyanlända med försörjningsstöd och låga inkomster var det ekonomiska utbytet av arbete mycket lågt.[32]

---

[29] James P. Ziliak (2016), *Temporary Assistance for Needy Families*. I Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States, vol. 1, red. Roberta A. Moffitt, University of Chicago Press.

[30] Eva Mörk (2011), *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* (Långtidsutredningen 2011), SOU 2011:12, bilaga 11.

[31] Genomgången av olika åtgärder i Långtidsutredningen beaktade dock inte bidragssänkningar. De betraktades som icke-önskvärda vad gäller välfärdsstatens yttersta skyddsnät (Mörk 2011, s. 221).

[32] Eva Löfbom (2018). *Lönar sig arbete 2.0?* En ESO-rapport med fokus på nyanlända. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Erfarenheter från Danmark

När det gäller ekonomiskt bistånd och etableringsersättning finns två viktiga danska studier av de kraftiga minskningar av kontantbidrag till arbetslösa flyktinginvandrare som genomfördes 2002 i syfte att stärka deras integration och säkerställa en snabbare övergång till arbete. Dustmann med flera har studerat hur denna reform, som sänkte bidragen för nyanlända flyktingar med omkring 40 procent, påverkade flyktingarna själva och även deras barn.[33]

Under de fyra första åren uppfyllde reformen de politiska målen: fler började arbeta och arbetsinkomsterna fördubblades. De höjda inkomsterna härrörde framför allt från områden med stark efterfrågan på arbetskraft. I områden med svagare arbetskraftsefterfrågan fick flyktingarna mer instabila jobb med lägre lön. De positiva arbetsmarknadseffekterna var dock inte bestående. Från fem och upp till tio år efter reformen fanns inte längre någon skillnad mellan de flyktingar som utsattes för reformen och de som kommit till Danmark något tidigare och därmed inte utsattes för den. Tidigare studier hade bara undersökt utfall ett par år efter reformen och därmed enbart fångat de initialt positiva effekterna.[34]

För dem som inte började arbeta innebar den danska reformen en rejäl sänkning av den disponibla inkomsten och en kraftig ökning av andelen barnfamiljer som hamnade under studiens fattigdomsgräns. Därigenom fick reformen även flera oavsedda negativa konsekvenser. De vuxna flyktingarna begick fler brott, framför allt snatteri och andra egendomsbrott. Flyktingarnas tonåriga barn blev också mer brottsbenägna, förutom egendomsbrott begick de även fler våldsbrott. Barnen gjorde även sämre ifrån sig i skolan och uppvisade lägre sysselsättning och inkomster senare i livet som vuxna.

De danska erfarenheterna är viktiga att beakta. En aspekt är att man med mer temporära bidragssänkningar kanske kan undvika bidragssänkningar som inte längre ger någon effekt. Att på något sätt beakta flyktingarnas geografiska placering på olika lokala

[33] Christian Dustmann, Rasmus Landersø och Lars Højsgaard Andersen (2024 a), Refugee Benefit Cuts. American Economic *Journal: Economic Policy*, 16(2): s. 406–441; Christian Dustmann, Rasmus Landersø och Lars Højsgaard Andersen (2024b), Unintended Consequences of Welfare Cuts of Children and Adolescents, American Economic *Journal: Applied Economics*, 16(4): s. 161–185.
[34] Michael Rosholm och Rune Majlund Vejlin, (2010) Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics*, 17: s. 258–275.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

arbetsmarknader förefaller också vara angeläget. I vilket fall måste de positiva sysselsättningseffekterna vägas mot de oavsedda negativa effekterna för berörda vuxna och deras barn – samt vid kriminalitet effekter för allmänheten, brottsoffer i synnerhet – som blottlagts i de danska studierna.

Experimentella studier av basinkomst

Basinkomst är ett ekonomiskt bidrag som helt villkorslöst utgår till samtliga personer oavsett om de arbetar eller inte. Den bakomliggande idén är att ge ekonomisk grundtrygghet åt alla utan att ställa krav på motprestation. En fördel jämfört med traditionella bidrag är att en basinkomst – eftersom den saknar inkomstkrav – inte höjer den implicita marginalskatten på arbete. Däremot kan arbetsviljan minska genom en inkomsteffekt om bidraget innebär att människor känner att de har råd att arbeta mindre. En basinkomst skulle vara mycket dyr att införa i en hel befolkning, men på senare år har flera fältexperiment genomförts. En basinkomst skulle kunna ersätta ekonomiskt bistånd men dess villkorslöshet innebär en viktig skillnad gentemot ekonomiskt bistånd i Sverige (där aktivt arbetssökande är ett krav). Fältexperimenten om basinkomst är ändå informativa, eftersom de säger mycket om hur arbetsviljan i olika grupper påverkas av kontantbidrag.

Finland genomförde 2017–2018 ett uppmärksammat experiment där 2 000 slumpmässigt utvalda personer som uppbar arbetslöshetsersättning på miniminivå fick en månatlig utbetalning på 560 euro. De utvalda personerna undvek därmed nästan allt administrativt arbete relaterat till ansökningar om arbetslöshetsersättning och slapp också undan det krav på att söka arbete som annars gäller bidragstagare i Finland. Trots starkare incitament att börja arbeta påverkades inte sysselsättningen alls av basinkomsten under experimentets första år. Under det andra året fanns tecken på en positiv sysselsättningseffekt, men effekten är tyvärr svår att tolka eftersom arbetslöshetsförsäkringens regler samtidigt ändrades på ett sätt som försvårade jämförelser mellan studiens behandlingsgrupp och kontrollgrupp.[35]

[35] Jouko Verho, Kari Hämäläinen och Ohto Kanninen (2022), Removing welfare traps: Employment responses in the Finnish basic income experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14(1): s. 501–522.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Den finska studien kan jämföras med två amerikanska fältexperiment. Det första experimentet genomfördes i Compton, Kalifornien där 695 hushåll valdes ut slumpmässigt bland hushåll med låga inkomster. Utvalda hushåll utan barn erhöll 3 600 dollar per år medan hushåll med två eller fler barn erhöll 7 200 dollar per år (antingen utbetalat kvartalsvis eller varannan vecka 2021–2023). Efter 18 månader observerades en lägre sysselsättning bland personer som arbetade deltid vid experimentets början (13 procentenheters skillnad jämfört med kontrollgruppen), medan ingen sådan skillnad fanns för heltidsarbetande. De som valdes ut för att få bidrag utbetalade sänkte i genomsnitt sin arbetsinkomst med 333 dollar per månad. De uppgav sig också ha fått en tryggare bostadssituation. Däremot påverkades varken deras upplevda finansiella situation eller psykologiska välbefinnande.[36]

Den andra amerikanska studien genomfördes i Texas och Illinois. I detta experiment valdes 1 000 låginkomsttagare ut slumpmässigt för att få 1 000 dollar per månad under tre år. En motsvarande kontrollgrupp med 2 000 personer erhöll i stället 50 dollar per månad. Bidragen ledde till minskade inkomster (2 000 dollar per år), lägre arbetsmarknadsdeltagandet (4 procent) och kortare arbetstid (1–2 timmar per vecka) hos behandlingsgruppen jämfört med kontrollgruppen.[37]

Sammantaget visar experimenten att villkorslösa kontantbidrag riskerar att leda till lägre arbetsutbud och inkomster bland dem som redan arbetar. Frånvaron av effekter i den finska studien är dock intressanta och ska troligen tolkas utifrån att deltagarna var personer som redan uppbar bidrag.

[36] Sidhya Balakrishnan, Sewin Chan, Sara Constantino, Johannes Haushofer och Jonathan Morduch (2024), *Household Responses to Guaranteed Income: Experimental Evidence from Comptom California*, Working paper 33209, National Bureau of Economic Research (NBER): http://www.nber.org/papers/w33209.

[37] Eva Vivalt, Elizabeth Rhodes, Alexander W. Bartik, David E. Broockman, Patrick Krause och Sarah Miller (2025). *The Employment Effects of a Guaranteed Income: Experimental Evidence from Two US states*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 32719.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Svenska studier

Föräldrapenning

En högre föräldrapenning har visat sig minska arbetsutbudet, men endast för kvinnor och på kort sikt. Detta framgår i en studie av Ginja, Jans och Karimi som fokuserar på den snabbhetspremie som ger högre föräldrapenning till kvinnor som får sitt andra barn inom 30 månader efter det första barnets födelse (tidigare gällde 24 månader).[38] Mammor med rätt till högre föräldrapenning sänkte sitt arbetsutbud, både genom färre arbetade timmar och genom att vissa inte arbetade alls. Minskningen av arbetsutbudet var huvudsakligen koncentrerad till barnets första två år. När barnet nått tioårsåldern fanns inga skillnader i sysselsättning och inkomst mellan mammor med rätt till högre och lägre föräldrapenning. Papporna genomsnittliga arbetsutbud förändrades varken på kort eller lång sikt, förutom i hushåll med höga inkomster där papporna ökade sitt arbetsutbud något. Dessa resultat stämmer på det stora hela överens med två tidigare svenska studier av föräldraförsäkringen.[39]

Föräldrapenningen har också studerats specifikt för nyanlända invandrare. Nyanlända kvinnor har ett lågt arbetskraftsdeltagande och föräldraförsäkringen verkar utgöra en delförklaring till det. Sju procent av de nyanlända kvinnorna har uppskattats befinna sig utanför arbetskraften på grund av föräldraförsäkringen. Framför allt minskade arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland de nyanlända mammorna när barnen var små (upp till sex år), medan papporna inte påverkades.[40]

[38] Rita Ginja, Jenny Jans och Arizo Karimi (2020), Parental Leave Benefits, Household Labor Supply, and Children's Long-Run Outcomes, *Journal of Labor Economics*, 38(1): s. 261–320.
[39] Ylva Moberg, Snabbhetspremien: *Högre föräldrapenning för kvinnor ger mindre jämställt uttag. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering*, IFAU Working Paper 2019:2 (2019); Arizo Karimi, Erica Lindahl och Peter Skogman Thoursie (2012), *Labour supply responses to paid parental leave*, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Working Paper 2012:22.
[40] Ulrika Vikman (2013), *Paid parental leave to immigrants: An obstacle to labor market entrance?* Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) Working Paper 2013:4.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Barnbidrag

Eftersom barnbidrag och flerbarnstillägg inte behovsprövas kan deras effekter på arbetsutbudet förväntas vara små. Arbetsutbudet hos personer som får ekonomiskt bistånd kan dock påverkas genom en ändrad marginaleffekt när barnbidraget räknas av mot biståndet. Det kan också finnas en inkomsteffekt om barnbidrag ger en så pass hög inkomst att någon i familjen väljer bort att arbeta. Enligt en rapport från Riksrevisionen, som använder FASIT-modellen för simuleringar, kan flerbarnstillägget förväntas ha en ytterst liten påverkan på arbetsutbudet.[41] Det finns inget som tyder på att effekten av barnbidrag för det första barnet skulle se väsentligt annorlunda ut.

Bostadsbidrag

Bostadsbidraget minskar det ekonomiska utbytet av arbete genom att det minskas i takt med ökad inkomst. Reglerna för denna avtrappning ändrades 1997 då individuell inkomst ersatte hushållsinkomst som grund för bidraget. Detta ledde till en lägre implicit marginalskatt – det vill säga ett högre ekonomiskt utbyte av arbete – för personer vars partner redan arbetade (vilket oftare är fallet för kvinnor än för män). En studie av Bastani, Moberg och Selin visar att arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor med låga inkomster ökade till följd av regeländringen.[42] Kvinnornas respons motsvarar en genomsnittlig deltagandeelasticitet på 0,13, vilket innebär att deras arbetskraftsdeltagande ökar med 0,13 procent när nettolönen (justerad för bidrag) ökar med en procent. Deltagandeelasticiteten var dock betydligt högre bland kvinnor med lägre potentiella inkomster och lägre arbetskraftsdeltagande.

Sjuk- och aktivitetsersättning

Konsekvenserna av att inte få sjuk- och aktivitetsersättning har undersökts av Riksrevisionen i en granskningsrapport som följer utfallen för personer som i ansökan om omprövning nekades

[41] Riksrevisionen (2020), *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras*, granskningsrapport RIR 2020:9.
[42] Spencer Bastani, Ylva Moberg och Håkan Selin (2021), The anatomy of the extensive margin labor supply response, *The Scandinavian Journal of Economics*, 123: s. 33–59.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tillgång till sjukersättning eller aktivitetsersättning.[43] Resultaten tyder på att personer som får dessa ersättningar har en högst begränsad arbetsförmåga. Personerna som nekades ersättning fick därigenom sänkt inkomst och kunde inte kompensera detta med högre inkomster från arbete. De som nekades ersättning fick också försämrad hälsa, där psykisk sjukdom speciellt lyfts fram i rapporten.

Etableringsersättning

År 2010 reformerades introduktionsprogrammet för nyanlända. Med det nya etableringsprogrammet tog Arbetsförmedlingen över ansvaret från kommunerna. En annan viktig förändring var att ersättningen för att delta i programmet individualiserades från att tidigare ha varit behovsprövad på hushållsnivå. Enligt en välgjord studie hade reformen tydligt positiva effekter på kvinnors – men inte på mäns – sysselsättning och inkomster.[44] Detta tyder på att ersättningar som behovsprövas på hushållsnivå håller tillbaka kvinnor från arbetsmarknaden. I många familjer arbetade mannen redan innan reformen, medan reformen gjorde det mer lönsamt även för kvinnan att arbeta. Hur stor del av reformeffekten som berodde på den individualiserade etableringsersättningen är dock svårt att avgöra eftersom reformen även förändrade programmets innehåll. Studien är även relevant för ekonomiskt bistånd, som fortfarande behovsprövas på hushållsnivå, vilket på motsvarande sätt kan förväntas hålla tillbaka kvinnors sysselsättning.

4.2.3 Slutsatser om sociala förmåner och incitament för arbete

Många människor som invandrar till Sverige från tredje land har en svag ställning på arbetsmarknaden med låg sysselsättning och svårigheter att uppnå självförsörjning. Samtidigt visar forskningsresultat från Sverige och andra länder att högre ersättningsnivåer inom

[43] Riksrevisionen (2018), *Nekad sjuk- och aktivitetsersättning – effekter på inkomst och hälsa*, Granskningsrapport, RIR 2018:9.
[44] Bratu, C., L. Martén och L. Ottesen (2025), Individualized benefits and access to active labor market programs boost refugee women's economic integration, *Review of Economics and Statistics*, under publicering.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd ger ett högre nyttjande av ersättningarna och ett lägre arbetsutbud.

Studier av sänkta kontantbidrag till flyktingar i Danmark visar på positiva sysselsättningseffekter upp till fyra år efter sänkningen. Därefter upphörde effekten och arbetsutbudet jämnades ut mellan flyktingar som utsattes för sänkningen och flyktingar som inte utsattes på grund av att de invandrat precis innan sänkningen slog till. Bidragssänkningen fick samtidigt flera negativa effekter för flyktingarna själva, deras barn och utomstående, bland annat i form av ökad kriminalitet.

Att kontantbidrag kan reducera arbetsutbud och inkomster bland dem som redan arbetar är något som bekräftas i ett par nya fältexperiment. Fältexperiment är viktiga eftersom de väldigt trovärdigt fångar kausala effekter av det som varieras, i det här fallet kontantbidrag. Men eftersom inget sådant fältexperiment har genomförts i Sverige går det inte att säkert säga hur motsvarande bidrag inom vårt välfärdssystem skulle påverka arbetsutbudet hos personer med låga inkomster. Att etableringsersättningen utgår till individen och inte behovsprövas på hushållsnivå har dock visat sig höja de deltagande kvinnornas sysselsättning och löner. Med andra ord verkar ekonomiska incitament spela roll för flyktingars arbetsutbud. Detsamma gäller sannolikt för ekonomiskt bistånd som fortfarande behovsprövas på hushållsnivå.

Hur socialförsäkringar påverkar de försäkrades arbetsutbud skiljer sig mellan olika förmåner. Föräldrapenning verkar hålla tillbaka mammornas – men inte pappornas – arbetsutbud under småbarnsåren. Därefter försvinner de skillnader i sysselsättning och inkomst som kortsiktigt uppstod på grund av föräldrapenningen. Bostadsbidrag förefaller ha en tydlig negativ effekt på arbetsutbudet, speciellt bland kvinnor med svagare ställning på arbetsmarknaden. Däremot har barnbidraget, som inte är behovsprövat, ytterst små om ens några effekter på föräldrarnas arbetsutbud. Inte heller sjuk- och aktivitetsersättning förefaller påverka arbetsutbudet hos dem som uppbär dessa ersättningar. Det beror rimligen på att deras arbetsförmåga är högst begränsad. Ekonomiskt bistånd har i många fall starkare negativa effekter på människors arbetsutbud genom att det vid låga inkomster lönar sig relativt dåligt för den som har försörjningsstöd att öka sin förvärvsinkomst.

5 Juridiska utgångspunkter och överväganden

5.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att presentera de rättsliga utgångpunkter och överväganden som kommittén har arbetat utifrån och som har utgjort grunden för de förslag vi har valt att lägga fram.

Enligt våra direktiv är syftet med att införa en kvalificering för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd inte att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU/EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få svenska socialförsäkringsförmåner i situationer där samordning ska ske enligt unionsrätten eller den nordiska konventionen om social trygghet. Den fria rörligheten ska också beaktas. Som nämnts i kapitel 3 ska våra förslag vara förenliga med såväl unionsrätten och Sveriges andra internationella åtaganden som svenska grundlagar, men samtidigt inte mer generösa än vad som krävs enligt dessa regelverk.

Detta kapitel inleds med att presentera förutsättningarna för bosättning och vistelse i Sverige, med fokus på de olika grunder som finns för uppehållstillstånd samt EU/EES-medborgares rätt till uppehållsrätt. Vi avslutar det avsnittet med en kort genomgång av bosättnings- och vistelsebegreppen i dels socialförsäkringsbalken, SFB, dels socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Vi analyserar därefter om och hur unionsrätten påverkar våra förutsättningar att utforma kvalificeringsregler för socialförsäkring och för ekonomiskt bistånd. Vi fokuserar särskilt på hur social trygghet och socialt stöd hanteras inom EU, inklusive samordningen av de nationella systemen. Samordningen följer huvudsakligen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, samordningsförordningen, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, tillämpningsförordningen.

Vi kommer huvudsakligen använda oss av begreppet samordningsförordningarna i vårt betänkande. Vi avser då både samordningsförordningen och tillämpningsförordningen. Avser vi någondera av förordningarna särskilt kommer detta att klart framgå.

Värt att notera är att presentationen av samordningsförordningarna inte ska ses som uttömmande eftersom detta är ett stort rättsområde och ett relativt invecklat regelverk.

Vi ska lämna förslag som är i överensstämmelse med unionsrätten. Principen om likabehandling är av stor vikt inom unionsrätten och får betydelse för de förslag vi kan lämna eftersom vårt uppdrag handlar om kvalificering till befintliga system, och inte utformningen av dem. Likabehandlingsprincipen och dess inverkan på våra förslag behandlas i avsnitt 5.3.

Vi redovisar sedan om, och i så fall på vilket sätt, svenska grundlagar och Sveriges folkrättsliga åtaganden, inklusive barnkonventionen, påverkar de förslag vi kan lämna och utformningen av dem. Avslutningsvis redogör vi för vår bedömning av om svenskt medborgarskap kan och bör användas som kvalificeringskriterium för ekonomiskt bistånd respektive socialförsäkringsförmåner.

5.2 Förutsättningar för laglig bosättning och vistelse

5.2.1 Inledning

Detta avsnitt syftar till att ge en översiktlig presentation av de olika formerna och rättsliga grunderna för laglig vistelse och bosättning i Sverige. Vi inleder med svenskt medborgarskap, för att därefter redogöra för grunderna för uppehållstillstånd. Avslutningsvis behandlas uppehållsrätten. I vilken mån de olika grupperna måste likabehandlas analyseras dels nedan i avsnitt 5.3, dels i kapitel 6–8.

Svensk rätt har olika definitioner i olika lagstiftningar av vad som avses med begreppet ”bosatt”. Vi redogör sist i det här avsnitt för bosättningsbegreppen, främst i SFB och i SoL. Ett tredje bosättningsbegrepp finns i samordningsförordningarna. Detta bosättningsbegrepp avhandlas i avsnitt 5.4.3.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.2.2 Svenska medborgares absoluta rätt

Svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att resa in i landet, samt vistas och bosätta sig inom riket, enligt 2 kap. 7 § regeringsformen (RF). Det svenska medborgarskapet regleras särskilt i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, medborgarskapslagen. I den inledande portalparagrafen anges att det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige, representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen.

Om ett barn har en förälder som är svensk medborgare förvärvar det barnet svenskt medborgarskap vid födseln, enligt 2 §, eller vid adoption, enligt 4 § medborgarskapslagen.

För de som inte är barn till svenska medborgare finns en möjlighet att ansöka om svenskt medborgarskap. Enligt huvudregeln, som framgår av 11 § medborgarskapslagen, ska han eller hon i så fall ha styrkt sin identitet, ha fyllt arton år, ha permanent uppehållstillstånd i Sverige samt ha haft och förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. I tillägg ska personen ha hemvist här i landet i ett visst antal år:

- sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
- sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), UtlL.,
- sedan fem år i fråga om övriga utlänningar.

Av medborgarskapslagens förarbeten framgår att reglerna om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap återspeglar en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet med Sverige och förenar såväl nuvarande som nya svenskar (prop. 2013/14:143 s. 10 f.).

Svenska medborgares särställning framkommer framför allt genom att det endast är svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, får rösta i riksdagsval och är valbara till riksdagen. Medborgarens särskilda ställning markeras också av att vissa offentliga anställningar och uppdrag är förbehållna svenska

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

medborgare. Vidare är medborgarskap oftast en förutsättning inom den internationella rätten för en stats rätt att intervenera och diplomatiskt skydda en person inom andra staters områden och gentemot andra stater.

Samtidigt har krav på svenskt medborgarskap successivt tagits bort inom många områden och bosättningen har i stället för medborgarskapet fått ökad betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter i samhället, till exempel vad gäller socialförsäkringen. Detta kommer att utvecklas i avsnitt 5.6.

5.2.3 Rättsliga grunder för uppehållstillstånd

Inledning

Som huvudregel krävs uppehållstillstånd av andra än svenska medborgare för att de ska få vistas och bosätta sig i Sverige. Enligt 2 kap. 4 § UtlL är uppehållstillstånd ett tillstånd att vistas i Sverige under en viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § UtlL.

Kravet på uppehållstillstånd gäller dock inte alla utlänningar, vilket följer av 2 kap. 8 b § UtlL. Följande grupper är undantagna:

- utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge,
- utlänningar som har uppehållsrätt, eller
- utlänningar som har visering för längre tid än tre månader.

Uppehållsrätt är en rätt för unionsmedborgare att fritt resa in i, vistas och bosätta sig i en annan medlemsstat. Den skiljer sig därmed från uppehållstillstånd som måste ansökas om och beviljas av Migrationsverket, som huvudregel innan inresa till ett land. Uppehållsrätten är dock inte ovillkorlig. Vi kommer att utveckla resonemanget om uppehållsrätten i avsnitt 5.2.4.

Det finns ett stort antal rättsliga grunder för uppehållstillstånd. Nedan följer en översiktlig beskrivning av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, tillfälligt skydd,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

arbete/egenföretagande, anknytning (som familjemedlem till någon i Sverige), studier, besök, Sveriges internationella åtaganden, synnerligen ömmande omständigheter och ställning som varaktigt bosatt.

Internationellt skydd

Flyktingar och *alternativt skyddsbehövande* som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § första stycket UtlL. Det samma gäller för *kvotflyktingar för vidarebosättning* enligt 5 kap. 2 § UtlL. Begreppen flykting och alternativt skyddsbehövande definieras i 4 kap. UtlL. Den svenska utlänningslagen bygger i dessa delar i stor utsträckning på Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning), skyddsgrundsdirektivet.

EU har dock antagit en ny förordning: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU, skyddsgrundsförordningen.

Skyddsgrundsförordningen är enligt artikel 42 direkt tillämplig i medlemsstaterna och tillämpas från och med den 1 juli 2026. Den kommer då att ersätta de delar av UtlL som baseras på skyddsgrundsdirektivet. En utredning om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18) pågår och ska lämna sitt slutbetänkande den 2 oktober 2025. Syftet med den utredningen är, bland annat, att föreslå vissa anpassningar i svensk rätt i förhållande till skyddsgrundförordningen.

I artikel 23 i skyddsgrundsförordningen finns bestämmelser om sammanhållning av familjer. I artikel 23.1 anges bland annat att de

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

behöriga myndigheterna i den medlemsstat som beviljade en person internationellt skydd som huvudregel ska utfärda uppehållstillstånd till familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd och som inte för egen del uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd. Det handlar enligt artikel 3.9 om familjemedlemmar som befinner sig i samma medlemsstat som flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande i fråga om ansökan om internationellt skydd. Det innebär att familjemedlemmen måste befinna sig i Sverige när de ansöker om uppehållstillstånd (jämför artikel 2 j i skyddsgrundsdirektivet samt prop. 2009/10:31 s. 146 och prop. 2013/14:248 s. 44). Ytterligare en förutsättning är att familjen existerade redan innan sökanden anlände till medlemsstaternas territorium.

Medlemsstaterna får tillämpa artikel 23 i skyddsgrundsförordningen på andra nära släktingar inklusive syskon. Förutsättningen är att dessa levde tillsammans som en del av familjen innan sökanden anlände till medlemsstatens territorium. Släktingen ska också vara beroende av den person som beviljats internationellt skydd. Artikel 23 får även tillämpas på en gift underårig om det är i den underåriges intresse, se artikel 23.7.

Tillfälligt skydd

En speciell form av uppehållstillstånd är uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, som regleras i 21 kapitlet UtlL. Det rör sig här om skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, massflyktsdirektivet.

Massflyktsdirektivet reglerar miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer. Det syftar enligt artikel 1 till att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta. Direktivet aktiveras enligt artikel 5 när rådet genom ett beslut som fattats med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, fastställer att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer.

Med anledning av kriget i Ukraina aktiverades massflyktsdirektivet år 2022, genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs. Det tillfälliga skyddet har därefter förlängts och gäller nu till och med den 4 mars 2026. Om det inte förlängs ytterligare upphör det tillfälliga skyddet efter detta datum.

Enligt artikel 2 i beslutet är direktivet tillämpligt på personer som till följd av den ryska militära invasionen fördrivits från Ukraina den 24 februari 2022 eller senare. Det gäller bland annat ukrainska medborgare bosatta i Ukraina, statslösa och medborgare i annat tredjeland än Ukraina som har internationellt skydd i Ukraina samt familjemedlemmar till dessa personer. Personkretsen som kan få tillfälligt skydd har för svensk del utvidgats till att även omfatta dem som lagligen befann sig i Sverige före den 22 december 2023, 4 kap. 19 h § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF.

Arbete, näringsverksamhet, studier och besök

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för *arbete, studier eller besök* enligt 5 kap. 10 § UtlL. För att en tredjelandsmedborgare ska få arbeta i Sverige krävs även ett arbetstillstånd. Förutsättningarna för att beviljas ett arbetstillstånd regleras i 6 kap. UtlL. Även vissa familjemedlemmar till dem som beviljas uppehållstillstånd enligt ovan får beviljas uppehållstillstånd enligt 4 kap. 4 a § UtlF.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får också beviljas en utlänning som önskar visats här i landet för att *bedriva näringsverksamhet*, om han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig, enligt 5 kap. 10 a § UtlL. Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige kan under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd, se 4 kap. 4 b § UtlF.

Tillstånd för säsongsarbete kan beviljas enligt förutsättningarna som framgår av i 6 c kap. UtlL. Ett sådant tillstånd har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning. Ett arbetstillstånd för säsongsarbete kan beviljas om vistelsen inte överstiger 90 dagar. Om vistelsen överstiger 90 dagar

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kan ett uppehålls- och arbetstillstånd beviljas, enligt 6 c kap. 1 § andra stycket UtlL. Det föreligger inte motsvarande rätt för familjemedlemmar.

Uppehållstillstånd kan också beviljas för *forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete*. Dessa regler återfinns i 5 b kap. UtlL. De har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning). Vissa familjemedlemmar, bland annat make, sambo och barn under 18 år, kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av studier eller slutförda studier inom högre utbildning, enligt 4 a kap. 6 § UtlF.

Särskilda regler för högkvalificerad arbetskraft och vid företagsintern förflyttning

En utlänning som har ett anställningsavtal för högkvalificerad anställning i Sverige med en anställningstid om minst sex månader kan beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, så kallat *EU-blåkort*, enligt 6 a kap. 1 § UtlL. EU-blåkorten har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG. Vissa krav ställs på bland annat lön, studie- och yrkeserfarenhet samt försäkringsskydd för att beviljas EU-blåkort, se 6 a kap. 1 § UtlL. Vissa familjemedlemmar till den som har EU-blåkort, bland annat make, sambo och barn, ska också beviljas uppehållstillstånd, enligt 6 a kap. 9 § UtlL.

ICT-tillstånd är ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal. Det kan, under vissa förutsättningar, beviljas en utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EU/EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som är etablerat i Sverige, se 6 b kap. 1 § UtlL. De närmare förutsättningarna för ICT-tillstånd regleras i 6 b kap. UtlL. ICT-tillstånd grundar sig i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal. Vissa familjemedlemmar till den som har ICT-tillstånd, bland annat make, sambo och barn, ska beviljas ett uppehållstillstånd. Förutsättningen är att anknytningspersonen uppfyller vissa krav på försörjning, enligt 6 b kap. 14 § UtlL.

Anknytning

I 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av *anknytning* till en anknytningsperson som är bosatt i Sverige. Bestämmelserna är en del av genomförandet av rådets direktiv 2003/88/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, familjeåterföreningsdirektivet, i svensk rätt. Möjligheten gäller under vissa förutsättningar medlemmar av kärnfamiljen eller som på annat sätt är nära anhöriga till anknytningspersonen samt personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboskap med anknytningspersonen.

För att den anhöriga ska kunna beviljas uppehållstillstånd måste anknytningspersonen visa att han eller hon kan försörja sig och den anhöriga, samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för både sig själv och den anhöriga, enligt 5 kap. 3 b § UtlL. Försörjningskravet gäller enbart vid förstagångsansökan och inte vid ansökningar om förlängning.

Sveriges internationella åtaganden

Uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden kan ges till exempel om ett internationellt organ bedömt att en avvisning eller utvisning av en viss personen skulle utgöra ett konventionsbrott, se 5 kap. 4 § UtlL. Det kan exempelvis aktualiseras om en person skulle riskera att utsättas för tortyr. De internationella organ som avses är Europadomstolen och FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (prop. 2004/05:170 s. 278). Någon motsvarande rätt, utöver reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning, för familjemedlemmar finns inte.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Synnerligen ömmande omständigheter

Uppehållstillstånd får beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana *synnerligen ömmande omständigheter* att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas, enligt 5 kap. 6 § första stycket UtlL. Någon motsvarande rätt för familjemedlemmar, utöver reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning, finns inte.

Ställning som varaktigt bosatt

En utlänning som inte är unionsmedborgare och som de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige, med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt, kan efter ansökan beviljas *ställning som varaktigt bosatt* i Sverige, enligt 5 a kap. 1 § UtlL. Enligt 5 a kap. 2 § UtlL ska en person, för att kunna beviljas status som varaktigt bosatt, fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. I övrigt regleras de närmare förutsättningarna för att få status som varaktigt bosatt i 5 a kap. UtlL. Regleringen har sin grund i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Direktivet omförhandlas för närvarande.

Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska ges ett permanent uppehållstillstånd, enligt 5 kap. 2 b § UtlL. En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat kan på vissa grunder beviljas uppehållstillstånd i Sverige, se 4 kap. 9 § UtlF. En familjemedlem till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat men är bosatt i Sverige kan också under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd, enligt 4 kap. 16 a § UtlF.

Huvudregeln är att en person ska ha bott i Sverige i minst fem år utan avbrott för att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Endast tid med laglig vistelse och tid då en persons asylansökan har handlagts får beaktas. Däremot får personer som har haft EU-blåkort även räkna in perioder i andra medlemsstater, enligt 5 a kap. 1 a § UtlL. Det kan därmed bli aktuellt att få ställning som varaktigt bosatt tidigare än efter fem års bosättning i Sverige.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.2.4 Uppehållsrätt för unionsmedborgare och vissa tredjelandsmedborgare

Rörlighetsdirektivet

Unionsmedborgare har en rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Det framgår direkt i artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Detta gäller under förutsättning att inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, rörlighetsdirektivet, fastställs villkoren för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Utöver unionsmedborgare omfattas, genom EES-avtalet, även medborgare i Island, Liechtenstein och Norge av direktivet. Även familjemedlemmar omfattas. I svensk rätt har rörlighetsdirektivet införlivats bland annat genom 3 a kap. UtlL och 3 kap. UtlF.

Uppehållsrätt

I UtlL definieras uppehållsrätt som en rätt för EES-medborgare (vilket inkluderar EU-medborgare) och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd (1 kap. 3 b § och 3 a kap. 1 § UtlL). Till skillnad mot uppehållstillstånd krävs inte något beslut från Migrationsverket eller annan svensk myndighet. Uppehållsrätten är på så vis formlös, och finns så länge villkoren för den består (se 3 a kap. 5 § UtlL, se även 3 a kap. 5 a–d §§ UtlL om möjligheten att behålla sin uppehållsrätt även om villkoren inte längre är uppfyllda).

EU/EES-medborgare kan ha uppehållsrätt på olika grunder. Detta regleras i Sverige genom 3 a kap. 3 § UtlL. I första hand om han eller hon *arbetar eller är egenföretagare* men också om EU/EES-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

medborgaren är *arbetssökande* och har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning. *Studerande* har uppehållsrätt om personen är inskriven vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige, har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. Även så kallade *icke-ekonomiskt aktiva* har uppehållsrätt, om de har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Vilka familjemedlemmar som har uppehållsrätt anges i 3 a kap. 4 § UtlL. Här anges också att en familjemedlem inte har uppehållsrätt om exempelvis ett äktenskap ingåtts uteslutande för att personen i fråga ska få uppehållsrätt – det vill säga i syfte att missbruka reglerna.

Permanent uppehållsrätt

Permanent uppehållsrätt uppkommer om en EES-medborgare (vilket inkluderar EU-medborgare) har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år, enligt 3 a kap. 6 § UtlL. Utan avbrott innebär inte att en person måste stanna i landet under alla omständigheter. I stället ges det under vissa förutsättningar möjlighet att vistas utanför landet, upp till tolv månader beroende på anledning, enligt 3 a kap. 8 § UtlL.

Även familjemedlemmar, som inte själva är EU/EES-medborgare, som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år med den person som han eller hon härleder sin uppehållsrätt från, har permanent uppehållsrätt. Detta följer av 3 a kap. 7 § UtlL.

Uppehållsrätt för vissa tredjelandsmedborgare

Uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare förutsätter att tredjelandsmedborgaren är familjemedlem till en EU/EES-medborgare med uppehållsrätt. Ytterligare en förutsättning är att tredjelandsmedborgaren följer med eller i Sverige ansluter sig till EU/EES-medborgaren (3 a kap. 2 § första stycket och 4 § UtlL).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

De rättigheter som tredjelandsmedborgare kan ges i unionsrättens bestämmelser om unionsmedborgarskap utgör härledda rättigheter till följd av att en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet, så kallas *härledd uppehållsrätt* (se EU-domstolens dom, O och B, C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 36). En härledd rättighet har sin grund i att tredjelandsmedborgaren är familjemedlem till en unionsmedborgare.

Familjemedlemmar till vissa svenska medborgare omfattas också av begreppet familjemedlem till EU/EES-medborgare. Detta blir aktuellt enbart för tredjelandsmedborgare. Uppehållsrätten uppstår för den tredjelandsmedborgare som har sådan familjeanknytning till en svensk medborgare som anges ovan och den svenske medborgaren återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet (3 a kap. 2 § andra stycket UtlL och prop. 2013/14:81 s. 41 f.). En svensk medborgare kan till exempel utnyttja sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig och arbeta i en annan EU/EES-stat.

EU-domstolen har också i ett antal avgöranden grundat härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare direkt på artikel 20 och 21.1 i EUF-fördraget. Bestämmelsen i 3 a kap. 2 § andra stycket UtlL baseras på sådan rättspraxis (prop. 2013/14:81 s. 42). EU-domstolen har vidare uttalat att det finns vissa mycket speciella situationer där en tredjelandsmedborgare ska tillerkännas en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Detta är fallet om det finns ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och en minderårig unionsmedborgare, som medför att unionsmedborgaren i praktiken skulle tvingas lämna unionen och därmed berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet till följd av att tredjelandsmedborgaren nekas uppehållsrätt (se bland annat EU-domstolens domar Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkterna 43 och 44, Chavez-Vilchez med flera, C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 63–65 samt K.A. med flera, C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 51).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.2.5 Bosättnings- och vistelsebegreppen

Inledning

Svensk rätt använder sig av flera olika bosättnings- och vistelsebegrepp. Begreppen har inte heller nödvändigtvis samma innebörd i exempelvis folkbokföringslagstiftningen som inom socialförsäkringen och socialtjänstlagstiftningen. Det får stor betydelse i förhållande till de överväganden vi måste göra och de förslag vi enligt vårt uppdrag ska lägga. Detta avsnitt syftar till att ge en bakgrund till de begrepp som vi använder oss av i resten av betänkandet och riktar sig därför särskilt in på socialförsäkringen och det ekonomiska biståndet. Vidare förekommer det ytterligare bosättningsbegrepp inom unionsrätten. I avsnitt 5.4.4. behandlar vi bosättningsbegreppet inom samordningsförordningarna.

Folkbokföringens bosättningsbegrepp

Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) anses en person bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Om en person kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska personen folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Vad gäller utlänningar som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får dessa folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt, enligt 4 § första stycket folkbokföringslagen. Undantag görs om det finns synnerliga skäl.

De som är i Sverige med uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet, har tidigare inte kunnat folkbokföras om de kan antas komma att vistas i landet kortare tid än tre år, enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen. I november 2024 infördes dock specialbestämmelser i lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Specialbestämmelserna gäller de personer som kommit till Sverige med anledning av kriget i Ukraina. Syftet med specialbestämmelserna var att de med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras snabbare. Enligt specialbestämmelserna får de med tillfälligt skydd nu

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

folkbokföras efter tolv månader i landet, om de kan antas tillbringa sin dygnsvila här i minst ytterligare sex månader.

Bosättningsbegreppet enligt SFB

Bosättning i Sverige krävs för att en person ska vara försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna, enligt 4 kap. 2 och 3 §§ SFB. En person anses enligt huvudregeln vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet, 5 kap. 2 § SFB.

Innebörden av bosättningsbegreppet i socialförsäkringen diskuterades i förarbetena till den upphävda socialförsäkringslagen (1999:799), vars bestämmelser överförts till SFB. Enligt förarbetena till socialförsäkringslagen bör användningen av bosättningsbegreppet i möjligaste mån återspegla de faktiska förhållandena. Den enskildes normala vistelseort bör tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses bosatt. Vid en bedömning av frågan om någons egentliga hemvist kan vägledning hämtas i folkbokföringslagen. Det innebär att även inom socialförsäkringen är den så kallade dygnsviloprincipen avgörande vid bedömningen av var någon har sin egentliga hemvist (prop. 1998/99:119 s. 89).

I 5 kap. 3 § SFB finns särskilda bestämmelser om bosättning i gränsöverskridande situationer. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.

Till skillnad mot i folkbokföringslagen finns det ingen uttrycklig bestämmelse i SFB om att den som ska anses bosatt måste ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Högsta förvaltningsdomstolen framhöll i mål HFD 2024 ref. 17 att 5 kap. 2 § SFB inte innehåller något krav på att vistelsen ska vara laglig för att en person ska anses bosatt här. Domstolen gjorde därför bedömningen att det inte finns något krav på att en person ska ha uppehållstillstånd för att anses bosatt i Sverige i SFB:s mening.

De som har uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet, anses inte bosatta i Sverige i SFB:s mening. Detta följer av en särskild undantagsregel i 5 kap. 3 § andra stycket SFB. Här skiljer sig alltså bosättningsbegreppen i SFB mot vad som gäller enligt folkbokföringslagen och den nyligen

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

införda lagen om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall.

Vistelse och bosättning enligt SoL

I SoL förekommer både ett vistelse- och ett bosättningsbegrepp. Utgångspunkten i SoL är att den kommun där en person är *bosatt* ansvarar för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 kap. 3 § SoL). Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt (första punkten) eller en annan kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till (andra punkten). Om den enskilde saknar stadigvarande bostad är det den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning som ska anses som bosättningskommun (tredje punkten).

Den kommun som den enskilde är stadigvarande bosatt i är i de allra flesta fall där han eller hon borde vara folkbokförd (jämför prop. 2010/11:49 s. 39 och 85 f.).

Det yttersta ansvaret för stöd och hjälp inom socialtjänstens område ligger emellertid på den kommun där den enskilde *vistas* (2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § SoL). Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL).

Någon särskild reglering för de som har uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet – motsvarande den i 5 kap. 3 § andra stycket SFB – finns inte i SoL. Även om sådana personer inte anses bosatta *i SFB:s mening* kan de alltså anses bosatta *i SoL:s mening*.

I kapitel 7 kommer vi att analysera SoL:s vistelse- och bosättningsbegrepp ytterligare, med utgångspunkt i det förslag om kvalificering vi lägger i denna del.

5.3 Unionens likabehandlingsprincip

Vår bedömning: Vilken grund en person har för att lagligen vistas i Sverige har betydelse för i vilken omfattning han eller hon måste likabehandlas med svenska medborgare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vår bedömning

5.3.1 Inledning

Som vi konstaterat i föregående avsnitt är det endast svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För EES-medborgare, inklusive unionsmedborgare, och tredjelandsmedborgare gäller olika regelverk och förutsättningar. Dessa framgår dels av svensk rätt, dels följer de av våra åtaganden inom främst unionsrätten. Inom Europeiska unionen gäller en princip om likabehandling. Denna princip har fått stort genomslag inom unionsrätten och kommer till uttryck i såväl fördragen som i olika förordningar och direktiv. Den är också framträdande i EU-domstolens praxis.

Likabehandlingsprincipen innebär att den rättsliga grunden som såväl tredjelandsmedborgare som unionsmedborgare har för att vistas och bo i Sverige har avgörande betydelse för de förslag vi kan lägga fram. Detta beror på att de unionsrättsliga rättsakterna styr i vilken mån såväl tredjelandsmedborgare som unionsmedborgare måste likabehandlas med svenska medborgare. För att en lagstiftning som innehåller krav på svenskt medborgarskap ska vara förenlig med unionsrätten behöver därför vissa grupper behandlas lika med svenska medborgare.

Vi kommer nedan presentera unionsmedborgarskapet och dess koppling till likabehandlingsprincipen, och särskilt diskutera förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Efter detta analyserar vi vilken betydelse likabehandlingsprincipen har för dels unionsmedborgare som är arbetstagare, dels icke ekonomiskt aktiva. Slutligen avhandlas hur och i vilken omfattning olika kategorier av tredjelandsmedborgare omfattas av likabehandlingsprincipen.

5.3.2 Unionsmedborgares rätt till likabehandling

Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet

Artikel 18 i EUF-fördraget förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet inom fördragens tillämpningsområde. Här finns också den rättsliga grunden för unionen att lagstifta i syfte att förbjuda sådan diskriminering.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Unionsmedborgarskapet har utvecklats i linje med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Artikel 20.1 i EUF-fördraget stadgar att varje person som är medborgare i en medlemsstat också ska vara unionsmedborgare, samt att unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Det är dock fortfarande upp till varje medlemsstat att bestämma vem som ska kunna bli dess medborgare.

Unionsmedborgare ska, enligt artikel 20.2 i EUF-fördraget, ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. EU-domstolen har vid upprepade tillfällen konstaterat att unionsmedborgarskapet är avsett att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare så att de medborgare som befinner sig i samma ställning ska kunna få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet (EU-domstolens dom, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31).

Unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer av detta är centralt för att förstå de begränsningar som unionsrätten sätter vad gäller de förslag vi kan lämna. Till exempel har unionsmedborgare i många fall uppehållsrätt, vilket vi skriver om i avsnitt 5.2.4, och med det följer en stark rätt till likabehandling med svenska medborgare. Vad detta får för betydelse för de förslag vi kan lägga kommer att utvecklas i avsnitt 5.6 samt kapitel 6 och 7.

I artikel 45 i EUF-fördraget, som reglerar den fria rörligheten för arbetstagare, anges att diskriminering på grund av nationalitet när det gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor är förbjuden. Trots diskrimineringsförbudet kan direkt diskriminering rättfärdigas på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Innebörden av denna artikel preciseras genom artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, förordning 492/2011, och har utvecklats genom en omfattande rättspraxis.

Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet regleras också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, härefter EU:s rättighetsstadga eller rättighetsstadgan. I artikel 21.1 i rättighetsstadgan sägs att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. EU-domstolen har framhållit i sin praxis att rättighetsstadgans artikel 21 har tvingande verkan och därmed inte i princip skiljer sig från olika bestämmelser i grundfördragen om förbud mot diskriminering på olika grunder, även när diskrimineringen följer av avtal mellan enskilda (se EU-domstolens dom, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 77 och den praxis som refereras där). Rättighetsstadgans förbud mot diskriminering, och särskilt förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, är avgörande att ta hänsyn till när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten i enlighet med rättighetsstadgans artikel 51 (för utveckling av när medlemsstaterna anses tillämpa unionsrätten, se EU-domstolens domar, Åkerberg Fransson, C-617/10, och EU:C:2013:105 och Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107).

Likabehandlingsprincipen vidareutvecklas och förtydligas bland annat i artikel 4 i samordningsförordningen och i artikel 24 i rörlighetsdirektivet (EU-domstolens dom, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 61). I dessa rättsakter uttrycks principen som att en unionsmedborgare ska åtnjuta samma behandling eller ha samma rättigheter och skyldigheter som medborgarna i den mottagande medlemsstaten. I artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet finns även en bestämmelse om när unionsmedborgare inte har rätt till likabehandling.

Både direkt och indirekt diskriminering omfattas av förbudet

Enligt EU-domstolens rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen huvudsakligen att lika fall ska behandlas lika (se till exempel EU-domstolens dom, Spanien mot kommissionen, C-304/01, EU:C:2004:495, punkt 31). När det kan konstateras att det föreligger en situation där lika fall behandlas olika är det, enligt EU-domstolens definition, ett fall av diskriminering. Denna kan vara antingen direkt eller indirekt.

Med direkt diskriminering avses diskriminering på grund av nationalitet, till exempel om nationell rätt har regler som bara ger förmåner till medlemsstatens egna medborgare. Direkt diskriminering avseende sociala förmåner, är endast godtagbar i ett fåtal fall. Ett exempel är att artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet begränsar rätten

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

till likabehandling vad gäller socialt bistånd under de tre första månaderna som en person vistas i en medlemsstat. Begränsningen gäller även för en längre tid än tre månader om unionsmedborgaren har kommit till en medlemsstat för att söka arbete, men ännu inte har fått en anställning.

En medlemsstat kan även ha nationella regler som gäller lika för både landets egna medborgare och för utländska medborgare, men som är lättare för medlemsstatens egna medborgare att leva upp till. Detta kallas indirekt diskriminering.

Indirekt diskriminering kan godtas om den syftar till att uppfylla ett legitimt syfte och inte går längre än vad som är nödvändigt för att åstadkomma detta mål (proportionalitetsprincipen). Åtgärden måste grunda sig på objektiva skäl som är oberoende av de berörda personernas nationalitet. Ett legitimt syfte är till exempel att den nationella lagstiftaren vill säkerställa att förmånstagaren har en faktisk anknytning till den behöriga medlemsstaten (se EU-domstolens dom, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punkterna 86–89 och där hänvisad rättspraxis). Ett annat legitimt syfte är behovet att säkerställa en viss grad av samhällsintegration innan vissa sociala förmåner beviljas (EU-domstolens dom, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punkt 57).

Vilka situationer som ska likställas, det vill sägas behandlas lika, samt möjligheten att inskränka skyldigheten till likabehandling synes variera, beroende på vilken personkategori som det handlar om. Det är även av viss betydelse vilken bestämmelse i fördraget som kravet på likabehandling grundas i. Vi kommer nu gå igenom huvuddragen för hur likabehandlingsprincipen regleras och tar sig uttryck för olika personkategorier.

Rätten till likabehandling kan begränsas

Som nämnts ovan har unionsmedborgare en omfattande rätt till likabehandling som följer direkt av EUF-fördraget och EU:s rättighetsstadga. Denna rätt både utvecklas och begränsas genom mer specifik unionsrättslig lagstiftning, såsom rörlighetsdirektivet. Rörlighetsdirektivet tillämpas även på EES-medborgare. Unionsmedborgarskapet för med sig vissa grundläggande rättigheter för unionsmedborgare men omfattningen av rätten till likabehandling beror på

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

vilken uppehållsrätt en person har. Vi kommer härnäst gå igenom vad som gäller när unionsmedborgare är arbetstagare, respektive icke-ekonomiskt aktiva.

Arbetstagares rätt till likabehandling är stark

Den fria rörligheten för arbetstagare utgör en av de ursprungliga fyra friheterna inom den inre marknaden, men har numera ersatts av den fria rörligheten för personer. Den fria rörligheten för arbetstagare har dock fortfarande en särskild ställning genom artikel 45 och 46 i EUF-fördraget, vilka riktar sig särskilt till arbetstagare.

Behovet att säkerställa arbetskraftens fria rörlighet gör att den mest långtgående tillämpningen av likabehandlingsprincipen gäller för en migrerande unionsmedborgare som har inträtt på en annan medlemsstats arbetsmarknad. En sådan person ska likställas med en arbetstagare, oavsett nationalitet, som befinner sig i den mottagande medlemsstaten och som inte har utnyttjat rätten till fri rörlighet.

Unionsrätten har däremot inte ett enhetligt begrepp för vem som ska avses som arbetstagare. Av EU-domstolens praxis framgår tvärtom att det gemenskapsrättsliga begreppet *arbetstagare* inte är entydigt, utan varierar beroende på det avsedda tillämpningsområdet (EU-domstolens dom, Martinez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, punkt 31). Det kompliceras dessutom ytterligare av att samordningsförordningarna använder begreppet ’anställd’, vilket inte har samma innebörd som arbetstagare.

Domstolen har uttalat att när det gäller tillämpningen av arbetstagarbegreppet, avseende tillämpningsområdet för EU:s förordningar om arbetskraftens fria rörlighet, är det enligt domstolens rättspraxis ett gemenskapsrättsligt begrepp som ska tolkas extensivt. Varje person som utför faktiskt och verkligt arbete ska betraktas som en arbetstagare. Undantag görs dock för arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som ett marginellt komplement. (EU-domstolens dom, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, punkt 5).

Domstolen har även slagit fast att det ska göras skillnad mellan medlemsstaters medborgare som ännu inte har ett anställningsförhållande i den värdmedlemsstat där de söker en anställning och de som redan arbetar i denna stat, eller som har arbetat där men som inte längre har något anställningsförhållande, men som ändå

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

enligt vissa gemenskapsbestämmelser ska anses vara arbetstagare (EU-domstolens dom, Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, punkt 30 och 31). De av medlemsstaternas medborgare som förflyttar sig för att söka en anställning ska i princip endast omfattas av principen om likabehandling när det handlar om möjligheten att tillträda den aktuella anställningen. Kännetecknet för ett anställningsförhållande är att en person under en viss tid mot ersättning utför arbete åt en person under dennes ledning (nämnda dom punkt 26).

Artikel 45 i EUF-fördraget och rätten till likabehandling av arbetstagare innebär däremot inte en garanti för att en arbetstagares flytt från sin ursprungsmedlemsstat till en annan medlemsstat är konsekvensneutral vad avser social trygghet. Såsom vi kommer att utveckla i avsnitt 5.4 är unionsrätten inte harmoniserande inom området social trygghet och socialt stöd. Därför finns det skillnader mellan medlemsstaternas system och lagstiftning på området. Inte heller innebär de unionsrättsliga bestämmelserna att personen i fråga är automatiskt berättigad till den mottagande medlemsstatens socialförsäkringsförmåner.

Artikel 45 i EUF-fördraget omfattar endast arbetstagare som är unionsmedborgare. Rättigheter för arbetstagare som är tredjelandsmedborgare följer i stället av andra rättsakter. Dessa redogörs för i avsnitt 5.3.3.

Svagare rätt till likabehandling för icke ekonomiskt aktiva

Unionsmedborgare som inte kan klassas som arbetstagare eller egenföretagare kallas i unionsrättsliga sammanhang för icke ekonomiskt aktiva personer. För dessa personer utgör unionsmedborgarskapet den status som grundar rätt till likabehandling. Artikel 21.1 i EUF-fördraget föreskriver att varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

Rätten till likabehandling för icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgare sträcker sig inte lika långt som för arbetstagare och egenföretagare. För att upprätthålla legitimiteten för icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgares rätt till fri rörlighet behöver det

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

finnas en balans mellan denna rätt och vilka andra rättigheter som dessa personer kan göra gällande med stöd av unionsrätten. Som nämnts tillämpas rörlighetsdirektivet inom hela EES, EES-medborgare och unionsmedborgare jämställs därför i denna bemärkelse. I rörlighetsdirektivet finns vissa begränsningar för personer som inte arbetar eller söker arbete och som rör sig inom unionen. Det innebär att de inte fullt ut i alla situationer kan jämställas med en medlemsstats egna medborgare.

Ett tydligt exempel är artikel 7.1 b i rörlighetsdirektivet. Här framgår att en unionsmedborgare som inte är arbetstagare eller egenföretagare behöver ha tillräckliga tillgångar, både för sin egen och för sina familjemedlemmars del, för att anses ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium. Syftet är att dessa personer inte ska bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala trygghetssystem. För uppehållsrätt krävs även att en sådan person har en heltäckande sjukförsäkring för sig själv och sina familjemedlemmar.

Av artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet går det dessutom att utläsa att unionsmedborgare som varken arbetar eller söker arbete inte ska jämställas med en medlemsstats egna medborgare vad gäller tillgång till det sociala biståndssystemet. Dit räknas ekonomiskt bistånd och vissa socialförsäkringsförmåner. Här uppställer unionsrätten alltså inte ett krav på likabehandling.

5.3.3 Tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling

Tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling framgår inte av fördragen

Vi har i avsnitt 5.2.3 lyft fram ett antal olika grunder för uppehållstillstånd som tredjelandsmedborgare kan ha i Sverige. Många av dagens vanligaste grunder för uppehållstillstånd följer av EU:s rättsliga ramverk för migration. Ramverket syftar till att säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel, enligt artikel 79 EUF-fördraget.

Tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling följer inte av fördragen såsom för unionsmedborgare. I stället är det de migra-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tionsrättsliga rättsakterna som även innehåller bestämmelser om rätt till likabehandling, i varierande grad, avseende social trygghet och socialt stöd.

För att en åtgärd ska anses diskriminerande enligt unionsrätten ska det vara fråga om en situation där lika fall behandlas olika. Den som flyttar till Sverige har alltså rätt att åberopa likabehandling i förhållande till en person som befinner sig i en situation som kan jämföras med situationen för den som flyttar. För personer som flyttar inom den inre marknaden innebär detta att en person som flyttar ska jämställas med en person i den berörda medlemsstaten som inte har flyttat. Detta grundas i den grundläggande friheten för personer att röra sig fritt på den inre marknaden och att en person som utnyttjar denna frihet inte ska hamna i en sämre sits till följd av detta jämfört med en person som inte har använt denna rätt.

En person som flyttar från ett tredje land till Sverige rör sig dock inte på den inre marknaden. I en sådan situation blir därmed inte heller aktuellt att värna någon av den inre marknadens friheter. Till skillnad mot det som gäller för den som rört sig inom den inre marknaden ska situationen för dem som flyttar hit från tredje land därför inte likställas med personer som har varit bosatta här under lång tid och som har en etablerad anknytning till Sverige. En likvärdig och jämförbar situation bör i stället avse svenska medborgare som flyttar till Sverige från tredje land.

Nedan följer en redogörelse för de grupper av tredjelandsmedborgare som medlemsstaterna enligt relevanta förordningar och direktiv är skyldiga att behandla på samma sätt som sina egna medborgare. Generellt sett kan sägas att undantag från rätten till likabehandling ska tolkas restriktivt.

Detta är ett komplext område, där det är svårt att få en överblick. I slutet av avsnittet finns därför även en tabell som ger en överblick över i vilken omfattning olika grupper av tredjelandsmedborgare ska likabehandlas, tabell 5.1.

Med tillstånd att arbeta

Tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd på grund av *EU-blåkort* ska likabehandlas vad gäller social trygghet. I direktiv 2021/1883 framgår detta av artikel 16.1 e som stadgar att EU-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

blåkortsinnehavare ska åtnjuta likabehandling med medborgare i den medlemsstat där EU-blåkortet utfärdats i fråga om grenar av den sociala tryggheten som avses i artikel 3 i samordningsförordningen, det vill säga bland annat förmåner vid sjukdom och familjeförmåner.

Även personer som fått så kallat *ICT-uppehållstillstånd*, för företagsintern förflyttning, ska som utgångspunkt likabehandlas avseende de grenar av den sociala tryggheten som anges i artikel 3 i samordningsförordningen. Detta enligt artikel 18.2 c i direktiv 2014/66/EU. Rätten till likabehandling får dock begränsas genom att familjeförmåner inte behöver beviljas till personer vars uppehållstillstånd inte överstiger nio månader, enligt artikel 18.3 i direktiv 2014/66/EU.

Likaså ska *gästforskare* som utgångspunkt ha rätt till likabehandling avseende social trygghet enligt samordningsförordningen. Detta framgår genom att det i artikel 22.1 i direktiv 2016/801 görs en hänvisning till artikel 12.1 och 12.4 i direktiv 2011/98/EU[1]. Rätten till likabehandling får även för gästforskare begränsas genom att inte bevilja familjeförmåner till personer vars uppehållstillstånd inte överstiger sex månader, enligt artikel 22.2 b i direktiv 2016/801.

Bestämmelserna för gästforskare gäller även *praktikanter*, *volontärer* och *au pairer* som är i ett anställningsförhållande, liksom *studerande*, enligt artikel 22.3. i direktiv 2016/801. Även för dessa får familjeförmåner begränsas om uppehållstillståndet inte överstiger sex månader. Detta framgår av en hänvisning till artikel 12.2 i direktiv 2011/98/EU.

Även övriga tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium (oavsett grund för inresetillståndet), som lagligen vistas där och som har *tillstånd att arbeta som anställd enligt nationell rätt* ska likabehandlas med medlemsstatens egna medborgare avseende rätt till socialförsäkringsförmåner enligt artikel 12.1 e i direktiv 2011/98/EU. Skyldigheten att likabehandla dessa personer avser alltså både personer som har rest in på ett arbetstillstånd och personer som har beviljats inresa på annan grund och som senare har beviljats tillstånd att arbeta. Medlemsstaterna

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

får begränsa rätten till likabehandling vad gäller social trygghet, men inte för personer som är anställda eller har haft en anställning under minst sex månader och är registrerade som arbetslösa, enligt artikel 12.2 b första ledet direktiv 2011/98/EU. Av andra ledet samma artikel framgår att medlemsstaterna dessutom får bestämma att likabehandlingen vad gäller familjeförmåner inte ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått tillstånd att arbeta i en medlemsstat för en period om högst sex månader. Det samma gäller för tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse för studier eller för tredjelandsmedborgare som har tillstånd att arbeta på grundval av en visering.

Familjemedlemmar har ingen rätt till likabehandling avseende social trygghet, om de inte själva arbetar. I skäl 38 till ICT-direktivet (företagsintern flyttning) uttalas dock att ”adekvat skydd vad gäller social trygghet för personer som är föremål för företagsintern förflyttning, inbegripet, i förekommande fall, förmåner för deras familjemedlemmar, är av stor betydelse när det gäller att säkerställa rimliga arbets- och levnadsvillkor under vistelse i unionen”. Detta skulle kunna tolkas som att även familjemedlemmar i detta fall borde åtnjuta likabehandling vad gäller social trygghet, men det har inte prövats och får därför anses oklart. Om familjemedlemmen arbetar omfattas han eller hon som regel av personkretsen i direktiv 2011/98/EU och ska få samma behandling vad gäller social trygghet som medborgarna i den medlemsstat där de vistas.

Inget av dessa regelverk innehåller dock bestämmelser om likabehandling avseende rätten till socialt stöd, det vill säga ekonomiskt bistånd, vare sig för den som fått uppehållstillstånd eller för hans eller hennes familjemedlemmar.

På grund av internationellt skydd

De som fått *uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl* har en stark rätt till likabehandling. Kravet på likabehandling härstammar ursprungligen från artikel 23 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning.

Enligt unionsrätten ska medlemsstaterna se till att personer som beviljats internationellt skydd i den medlemsstaten får samma nödvändiga sociala stöd som dess egna medborgare. Det följer av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

artikel 29 i skyddsgrundsdirektivet (se även EU-domstolens dom, Alo och Osso, förenade målen C-443/14 och C-444/14, EU:C: 2016:127, punkt 48). Vidare ska gällande lagstiftning i medlemsstaterna om tillgång till sociala trygghetssystem såsom anställd eller egenföretagare tillämpas även på tredjelandsmedborgare som har beviljats internationellt skydd, enligt artikel 26.4 i skyddsgrundsdirektivet.

När den nya skyddsgrundsförordningen börjar tillämpas den 1 juli 2026 ska däremot personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd likabehandlas med den mottagande medlemsstatens egna medborgare vad gäller både socialförsäkringsförmåner och socialt stöd. Detta framgår av artikel 31.1 i skyddsgrundsförordningen.

Skyddsgrundförordningen möjliggör för medlemsstaterna att i nationell rätt begränsa rätten till likabehandling till grundläggande förmåner med avseende på socialt stöd för personer som har status som subsidiärt skyddsbehövande. Grundläggande förmåner definieras som minimiinkomststöd, bistånd vid graviditet, bistånd till föräldrar (inklusive bistånd till vård av barn) och bostadsstöd. Vi kommer att utveckla vårt resonemang avseende innebörden av grundläggande förmåner för de subsidiärt skyddsbehövande i avsnitt 7.4.2.

Vissa familjemedlemmar till dem som har beviljats internationellt skydd i enlighet med skyddsgrundsförordningen har rätt till likabehandling, på samma grundval som anknytningspersonen, i enlighet med artikel 23.6 i skyddsgrundsförordningen.

Som varaktigt bosatta

En tredjelandsmedborgare som har vistats lagligen i en medlemsstat i mer än fem år kan få ett uppehållstillstånd med ställning som *varaktigt bosatt*. Tredjelandsmedborgare som har beviljats ställning som varaktigt bosatta ska åtnjuta samma behandling som en medlemsstats egna medborgare både vad gäller socialförsäkringsförmåner och socialt stöd.

Likabehandlingen får dock begränsas till grundläggande förmåner, enligt artikel 11.4 i direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. EU-domstolen har dock uttalat

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att denna möjlighet ska tolkas restriktivt (EU-domstolens dom, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 86). Detta i linje med övrig praxis från EU-domstolen som framhåller att ställning som varaktigt bosatt motsvarar den högsta grad av integration som tredjelandsmedborgare kan uppnå, och därför motiverar att de ska garanteras samma behandling i fråga om social trygghet som medborgarna i den mottagande medlemsstaten (EU-domstolens dom, CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636, punkt 46). Även för dessa personer resonerar vi kring innebörden av begreppet grundläggande förmåner i avsnitt 7.4.2.

Rätten till likabehandling omfattar inte familjemedlemmar.

På grund av anknytning

Vad som gäller för tredjelandsmedborgare som har beviljats *uppehållstillstånd genom anknytning* varierar i unionsrätten. Vissa rättsakter hänvisar vidare till familjeåterföreningsdirektivet. Enligt det direktivet finns ingen rätt till likabehandling vare sig vad gäller social trygghet eller socialt stöd.

En person som har beviljats inresa på grund av familjeanknytning, men som senare börjar arbeta torde under alla omständigheter omfattas av personkretsen i direktiv 2011/98/EU och ska åtnjuta samma behandling vad gäller social trygghet som medborgarna i den medlemsstat där de vistas, om de uppfyller förutsättningarna i det direktivet. Detta är beskrivet ovan, under rubriken ”med tillstånd att arbeta”.

Härledd uppehållsrätt

Begreppet familjemedlem enligt rörlighetsdirektivet omfattar en bredare krets personer än de som klassas som anhöriga i 5 kap. 3 § och 3 a § UtlL. En person som inte uppfyller något av villkoren för att beviljas uppehållstillstånd på egna grunder kan alltså trots detta beviljas inresa och vistelse i Sverige på obestämd tid genom så kallad *härledd uppehållsrätt*. En sådan uppehållsrätt har sin grund i att tredjelandsmedborgaren är familjemedlem till en unionsmedborgare och grundar sig därför direkt på artikel 20 EUF-fördraget (EU-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

domstolens dom, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, C-836/18, EU:C:2020:119).

Det innebär att tredjelandsmedborgare som enligt UtlL ska ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige kan med stöd av rörlighetsdirektivet undantas från krav på uppehållstillstånd om de bedöms ha uppehållsrätt. Tredjelandsmedborgaren behöver inte ha rört sig via en annan medlemsstat för att åberopa uppehållsrätten.

Tredjelandsmedborgare med uppehållsrätt ska åtnjuta samma behandling som en medlemsstats egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet. Likabehandlingen i denna del är därför inte begränsad till den som gäller enligt migrationsrättsakterna, utan är samma som gäller för unionsmedborgare som rör sig inom EU med stöd av sitt unionsmedborgarskap. Även tredjelandsmedborgare som kan åberopa en härledd uppehållsrätt omfattas av rätten till likabehandling enligt rörlighetsdirektivet.

Sammanfattande tabell

Som framgår ovan är tredjelandsmedborgares rättigheter enligt unionsrätten komplexa, och deras rätt till likabehandling varierar utifrån vilken författning som reglerar dessa rättigheter. För att göra bilden mer överskådlig sammanfattar vi de situationer där tredjelandsmedborgare enligt unionsrätten ska likabehandlas med unionsmedborgare i tabell 5.1.

Av tabellen framgår också i vad mån det inte finns rätt till likabehandling i en rättsakt. Det gäller i huvudsak dem som har uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, det vill säga enligt massflyktsdirektivet, eftersom det inte innehåller någon sådan rätt.

Tabellen innehåller inte de grunder för uppehållstillstånd som saknar anknytning till unionsrätten, såsom uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. Dessa har, som en naturlig följd av avsaknaden av koppling till unionsrätten, ingen rätt till likabehandling.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 5.1 Tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling enligt unionsrätten

Personkategori	Rätt till likabehandling avseende social trygghet	Möjlighet att begränsa avseende grundläggande förmåner	Möjlighet att begränsa rätt till familjeförmåner	Rätt till likabehandling avseende socialt stöd
Blåkortsinnehavare	Ja	Nej	Nej	Nej
Företagsintern förflyttning	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än nio månader	Nej
Praktikanter enligt ICT-direktivet (företagsintern förflyttning)	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än nio månader	Nej
Gästforskare	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Studenter	Ja, när i ett anställnings-förhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Praktikanter enligt student- och forskardirektivet	Ja, när i ett anställnings-förhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Volontärer	Ja, när i ett anställnings-förhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Au pairer	Ja, när i ett anställnings-förhållande	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Ställning som varaktigt bosatt	Ja	Ja	Nej	Ja
Anhöriga som inte arbetar	Nej			Nej
Anhöriga som arbetar	Ja		Ja, om arbets-tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej
Annat uppehålls-tillstånd med rätt att arbeta	Ja	Nej	Ja, om tillståndet avser en kortare period än sex månader	Nej

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Personkategori	Rätt till likabehandling avseende social trygghet	Möjlighet att begränsa avseende grundläggande förmåner	Möjlighet att begränsa rätt till familjeförmåner	Rätt till likabehandling avseende socialt stöd
Familjemedlem till EU/EES-medborgare	Ja	Nej	Nej	Ja, om EU/EES-medborgaren har rätt till likabehandling
Flyktingar	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja
Vissa familjemedlemmar till flyktingar	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja
Subsidiärt skyddsbehövande	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja*
Vissa familjemedlemmar till subsidiärt skyddsbehövande	Ja, från 1 juli 2026	Nej	Nej	Ja
Tillfälligt skydd	Nej			Nej

*Möjlighet att göra undantag och enbart bevilja grundläggande förmåner avseende socialt stöd.

5.4 Social trygghet och socialt stöd inom Unionen

Vår bedömning: Unionsrätten tillåter Sverige att fritt utforma sin lagstiftning avseende ekonomiskt bistånd och socialförsäkring, så länge likabehandlingsprincipen respekteras. Det krävs inte ytterligare reglering för att säkerställa att den som rör sig på den inre marknaden får tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vår bedömning

5.4.1 En viss rätt till social trygghet och socialt stöd

Artikel 3 i EU-fördraget fungerar som en portalparagraf för unionens verksamhet och innehåller även ett stadgande om att en inre marknad upprättas. Enligt artikel 3 i EU-fördraget, ska unionen bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd. Unionen ska vidare bidra till solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt.

En rätt till social trygghet och socialt stöd föreskrivs också i artikel 34 i EU:s rättighetsstadga. Enligt denna artikel erkänner och respekterar unionen rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 34 i rättighetsstadgan stadgar även att var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Vidare regleras samma artikel att, i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom, ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

5.4.2 Begreppen social trygghet och socialt stöd

Två unionsrättsliga begrepp som är av betydelse för vår analys är ”social trygghet” respektive ”socialt stöd”. Som nämnts ovan innehåller artikel 34 i EU:s rättighetsstadga en rätt till social trygghet och socialt stöd. Även skyddsgrundsförordningen använder dessa begrepp i artikel 31, vilken reglerar rätten till likabehandling för internationellt skyddsbehövande.

De svenska språkversionerna av unionsrättsakterna är inte enhetliga i användningen av begrepp som avser socialt stöd. Till exem-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

pel används termen ”socialt bistånd” i artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet. I skyddsgrundsförordningen används termen ”socialt stöd” i artikel 31. För att korrekt återge författningstext kan vi behöva använda båda dessa begrepp. Den engelska termen är emellertid i båda dessa fall ”*social assistance*”. Någon skillnad i innebörd mellan de svenska begreppen kan därför inte vara avsedd. Vi utgår därför från att termerna ”socialt stöd” och ”socialt bistånd” i dessa sammanhang är synonyma, men vi kommer huvudsakligen använda oss av begreppet socialt stöd.

För att kategorisera de svenska förmånerna kan man något förenklat säga att de svenska socialförsäkringsförmånerna till allra största delen ingår i begreppet social trygghet. Detta kommer utvecklas nedan, i samband med diskussionen om samordningen av förmåner inom unionen (se avsnitt 5.4.3) Äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer är dock så kallade ”särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner” som betraktas som både sociala trygghetsförmåner enligt samordningsförordningarna och socialt stöd enligt rörighetsdirektivet. Det svenska ekonomiska biståndet ingår i begreppet socialt stöd.

5.4.3 Unionsrättens syfte: samordna, inte harmonisera

Det som är intressant för vårt uppdrag är att varken artikel 3 EU-fördraget eller artikel 34 i rättighetsstadgan innehåller några specifika riktlinjer om hur medlemsstaternas system för socialt bistånd bör utformas. Däremot innehåller vissa direktiv och förordningar krav på likabehandling, vilket i sin tur påverkar tillämpningen av den nationella lagstiftningen. Detta har behandlats i avsnitt 5.3.

Av artikel 4 i EUF-fördraget framgår att unionen har delad kompentens med medlemsstaterna på området socialpolitik, i fråga om de aspekter som anges i fördraget. Kompetensfördelningen har utformats så att unionens kompetens omfattar rätt att besluta rättsligt bindande akter som bland annat samordnar de nationella socialförsäkringssystemen. Dessa akter får dock inte vara av harmoniserande karaktär och ska inte ersätta medlemsstaternas befogenheter att utforma sina nationella socialförsäkringssystem utifrån respektive medlemsstats individuella förutsättningar (jämför bland annat EU-domstolens dom, Hudzinski och Wawrzyniak,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

förenade målen C-611/10 och C-612/10, EU:C:2012:339, punkt 42). Följaktligen föreskriver artikel 48 i EUF-fördraget ett system för att samordna medlemsstaternas lagstiftningar, inte att harmonisera dem.

Varken EU- eller EUF-fördraget innehåller någon bestämmelse som innebär kompetensöverföring till unionen vad gäller socialt stöd, det som i Sverige motsvaras av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Utformningen av exempelvis socialtjänstlagen förblir därför en nationell angelägenhet.

Med det sagt finns det unionsrättsliga principer som påverkar möjligheten att utforma nationella regler eller som gör att vissa nationella regler inte får full genomslagskraft. En sådan viktig princip är kravet på likabehandling i vissa situationer, som vi har analyserat i avsnitt 5.3.

Av EU:s rättighetsstadgas artikel 51 framgår att den riktar sig till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. EU-domstolen har till exempel uttalat att medlemsstaterna inte tillämpar unionsrätten när de fastställer villkoren för beviljande och omfattningen av särskilda icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner (se EU-domstolens domar, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punkt 91, och Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, p. 41 avseende definitionen av sådana förmåner). Däremot har EU-domstolen ansett att artikel 34 i rättighetsstadgan är tillämplig när nationell domstol bedömt att så kallad medborgarlön faller inom sådana förmåner som anges i artikel 11.1 i direktiv 2003/109 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. EU-domstolen utgår då från den nationella kategoriseringen och bedömer att rättighetsstadgan och dess artikel 34 är tillämplig. (Se EU-domstolens dom, CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636, p. 38–41).

Vår bedömning är att EU-domstolen i sin praxis, i de fall de bedömt att rättighetsstadgans artikel 34 är tillämplig, inte gett bestämmelsen någon avgörande betydelse. Det är dock viktigt att komma ihåg att EU-domstolens praxis är i ständig utveckling och förändring. Rätten till social trygghet och socialt stöd, enligt rättighetsstadgans artikel 34, kan därför få utökad betydelse i framtiden, även om den får ses som en svag rättighet i nuläget. Det är dock värt att hålla i minnet att artikel 34 dessutom bara blir aktuell när en medlemsstat agerar inom tillämpningsområdet för rättighetsstadgan, annars inte.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.4.4 Samordning av de sociala trygghetssystemen

Inledning

Enligt våra direktiv ska avsikten med den modell vi lägger förslag på inte vara att begränsa möjligheten för medborgare i EU/EES-länder, i Schweiz eller i övriga nordiska länder att få del av svenska socialförsäkringsförmåner när dessa ska samordnas. Vi kommer därför i detta avsnitt översiktligt presentera hur samordningsförordningarna fungerar och tillämpas, samt analysera vilken betydelse samordningen får för de förslag vi kan lägga.

Inledningsvis kan konstateras att det råder stor variation i hur medlemsstaterna har valt att utforma sina socialförsäkringssystem. Det rör till exempel vilka personer som ska vara försäkrade, vilka förmåner som ska omfattas, kriterierna för att beviljas förmåner och ersättningsnivåer. I den internationella utblicken, i avsnitt 6.2, kommer en del av dessa variationer presenteras.

EUF-fördraget har som nämnts tilldelat EU lagstiftningskompetens för att utforma regler för samordning av de sociala trygghetssystemen, men innehåller inte några harmoniserande bestämmelser avseende hur sociala trygghetssystem ska utformas. Unionen har i stället som syfte att samordna de nationella socialförsäkringssystemen för att åtgärda de hinder som dessa socialförsäkringssystem kan utgöra för den fria rörligheten. I linje med detta har EU beslutat om två förordningar som syftar till att samordna de nationella socialförsäkringssystemen, samordningsförordningen och dess tillämpningsförordning, benämnda tillsammans som samordningsförordningarna (se avsnitt 5.1).

Samordningsförordningarnas personkrets

Som inledningsvis konstaterades ska den modell vi lägger fram inte hindra varken EU/EES-medborgare, medborgare i Schweiz eller i de nordiska länderna från att få tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner. Alla dessa medborgare omfattas, om de rör sig på den inre marknaden, av samordningsförordningarna, men de gör det på lite olika sätt.

De personkategorier som omfattas av samordningsförordningarna är medborgare i EU:s medlemsländer, Island, Liechtenstein, Norge

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

och Schweiz som är eller har varit försäkrade i något av dessa länder, och deras familjemedlemmar. Dessutom omfattas statslösa personer och flyktingar som är bosatta i EU:s medlemsländer, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz och som är eller har varit försäkrade i något av dessa länder, och deras familjemedlemmar. Slutligen omfattas medborgare i länder utanför EU, som är lagligt bosatta i EU och som har flyttat mellan dessa länder, och deras familjemedlemmar.

Det följer av frihandelsavtalet mellan Unionen och Schweiz att *schweiziska medborgare* omfattas av samordningsförordningarna. Sverige och *de nordiska länderna* har dessutom ingått en konvention om social trygghet. Den omfattar de självstyrande områdena Grönland och Färöarna som inte tillhör EU/EES-området (Nordisk konvention om social trygghet av den 12 juni 2012, införlivad genom lagen [2013:134] om nordisk konvention om sociala trygghet). Enligt den nordiska konventionen kan personer som är försäkrade och lagligen bosatta i Norden, men inte omfattas av unionsbestämmelser om sociala trygghet, genom den nordiska konventionen ändå omfattas av det trygghetssystemet vid gränsöverskridande situationer inom Norden i vissa fall. Den nordiska konventionen bygger visserligen på EU:s regelverk, men tillåter att två eller flera nordiska stater vid behov träffar överenskommelser med varandra, till exempel för en mer enhetlig tillämpning inom Norden (prop. 2012/13:31, s. 16 f).

Vad gäller samordning av social trygghet för tredjelandsmedborgare som rör sig inom unionens gränser och som vistas legalt på en medlemsstats territorium tillämpas i stället Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar, förordning 1231/2010. Denna förordning utökar samordningsförordningarna till att även gälla för tredjelandsmedborgare, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Värt att notera är dock att Danmark inte har anslutit sig till förordning 1231/2010.

En särskild fråga är vad som gäller för *brittiska medborgare* i Sverige. Storbritannien var medlem i EU under perioden 1973–2020. Under denna period gällde samordningsförordningarna som lag i Storbritannien och tillämpades för personer som rörde sig

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

mellan Storbritannien och övriga medlemsstater. I samband med Storbritanniens utträde ur EU den 1 februari 2020 förhandlades det fram två avtal som reglerar vilka rättigheter vad gäller social trygghet som ska gälla för de personer som har rört sig mellan Storbritannien och övriga medlemsstater före utträdet respektive efter utträdet.

För dem som rört sig mellan EU och Storbritannien före utträdet gäller Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (2019/C 384 I/01), utträdesavtalet. Medan Avtal om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan, handels- och samarbetsavtalet, reglerar situationen efter utträdet. Övergångstiden för utträdesavtalet löpte ut den 31 december 2020. Handels- och samarbetsavtalet tar vid där utträdesavtalet slutar och började i praktiken tillämpas från den 1 januari 2021. Särskilda regler gäller i förhållande till de brittiska kanalöarna, vilka aldrig var medlemmar i EU.

I utträdesavtalet regleras bland annat rättigheterna för de personer som befann sig i en gränsöverskridande situation mellan Storbritannien och EU vid tidpunkten för utträdet. De personer som huvudsakligen omfattas är brittiska medborgare, unionsmedborgare, statslösa och flyktingar, samt deras familjemedlemmar. Samordning av de sociala trygghetssystemen enligt handels- och samarbetsavtalet bygger, liksom EU:s samordningsförordningar, till stor del på principerna om icke-diskriminering, likabehandling, likställande av omständigheter, sammanläggning av perioder samt exportabilitet. Avtalet har med andra ord likheter med reglerna i samordningsförordningarna, men skiljer sig åt avseende exempelvis den personkrets och de förmånsslag som ska kan bli föremål för samordning.

De förmåner som omfattas av samordningsförordningarna

Enligt våra direktiv ska vi lägga förslag på kvalificering till åtta utpekade förmåner: föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag inklusive flerbarnstillägg, bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning. Dessutom kommer vi lägga förslag på att även äldreförsörjningsstödet ska omfattas av kvalificeringsregler. Anledningen till detta kommer att utvecklas vidare i kapitel 6.

Samordningsförordningarna tillämpas på en rad olika förmåner. I artikel 3.1 i samordningsförordningen finns en uttömmande förteckning som innehåller följande förmåner:

- Förmåner vid sjukdom.
- Förmåner vid moderskap och liknande förmåner vid faderskap.
- Förmåner vid invaliditet.
- Förmåner vid ålderdom.
- Förmåner till efterlevande.
- Förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom.
- Dödsfallsersättningar.
- Förmåner vid arbetslöshet.
- Förmåner vid förtida pensionering.
- Familjeförmåner.

Enligt artikel 9 i samordningsförordningen ska alla medlemsstater årligen anmäla till vilken förmånskategori nationell socialförsäkringsförmån hör till Europeiska kommissionen. Förteckningen är medlemsstaternas bedömningar av hur förmånen ska kategoriseras och därigenom samordnas. Nedan anges vilka bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som enligt den svenska förteckningen ingår i samordningsförordningarna och hur de i så fall kategoriseras.

Bland de särskilt utpekade förmånerna i våra direktiv finns såväl förmåner som kategoriseras som familjeförmåner, som förmåner vid sjukdom och vid invaliditet.

Barnbidrag inklusive flerbarnstillägg och föräldrapenning enligt SFB kategoriseras som familjeförmåner. Bostadsbidrag enligt SFB lämnas i form av bidrag för kostnader för bostad, särskilt bidrag för hemmavarande barn, särskilt bidrag för barn som bor växelvis och umgängesbidrag till den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem, enligt 95 kap. 2 § SFB. Den del av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

bostadsbidraget som avser bidrag för bostadskostnader faller utanför samordningsförordningens sakområden. Övriga former av bostadsbidrag kategoriseras som familjeförmåner.

Merkostnadsersättning, omvårdnadsbidrag och assistansersättning enligt SFB kategoriseras som förmåner vid sjukdom. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning kategoriseras som förmåner vid invaliditet.

Bostadstillägg omfattas av samordningsförordningens tillämpningsområde men klassificeras som en särskild icke-avgiftsfinansierad kontantförmån vilket innebär att bostadstillägget bara betalas ut i Sverige. De särskilt icke-avgiftsfinansierade kontantförmånerna är en blandning av social trygghet och socialt bistånd och kallas ibland för hybridförmåner. Även äldreförsörjningsstödet, som är den förmån vi också föreslår ska omfattas av kvalificeringsvillkor räknas som en särskild icke- avgiftsfinansierad kontantförmån och betalas bara ut i Sverige.

Av övriga bosättningsbaserade förmåner som anges i 5 kap. 9 § SFB är det endast underhållsstöd och adoptionsbidrag som inte omfattas av samordningsförordningarna. Underhållsstödet skulle kunna kategoriseras som en familjeförmån men är undantagen eftersom den betraktas som ett förskott som ska betalas tillbaka.

Principer för samordningen

Den som rör sig från en medlemsstat till en annan kan ha svårare att uppfylla nationella villkor för till exempel kvalificering för att vara försäkrad eller för att vara berättigad till en specifik förmån. Detta kan i sin tur utgöra ett hinder mot den fria rörligheten för personer. Tillämpningen av de nationella regelverken ska i dessa situationer kompletteras med tillämpningen av samordningsförordningarna. Ett av deras övergripande syften är att säkerställa att intjänade socialförsäkringsrättigheter inte går förlorade när en person rör sig på den inre marknaden. Samordningsförordningarna innehåller därför ett antal principer om bland annat likabehandling, likställande av omständigheter och sammanläggning av perioder i syfte att ”läka” de problem som uppstår och därmed undanröja hinder mot den fria rörligheten. För att uppnå sina syften inne-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

håller samordningsförordningarna också bestämmelser om lagval, samordning samt utbetalning av de förmåner som omfattas.

Samordningsförordningarna reglerar vilken medlemsstats socialförsäkringslagstiftning som en person ska omfattas av. Principen om ett lands lagstiftning innebär att en person endast ska omfattas av socialförsäkringslagstiftningen i en medlemsstat vid en viss tidpunkt. Att en person ska omfattas av en specifik medlemsstats lagstiftning innebär inte per automatik att personen i fråga är kvalificerad för förmånerna i den medlemsstaten. Vad som krävs för att kvalificera sig för socialförsäkringen avgörs i stället av den nationella lagstiftningen. Detta bekräftas av EU-domstolen som vid ett flertal tillfällen har betonat att det genom samordningsförordningen inte inrättas något gemensamt system för social trygghet, utan skilda nationella system får bestå (se till exempel EU-domstolens dom, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 43 och där hänvisad rättspraxis).

Samordningsförordningens enda syfte är att samordna systemen så att den fria rörligheten för personer fritt kan utnyttjas (EU-domstolens dom, kommissionen mot Förenade kungariket, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 67). En persons flytt från en medlemsstat till en annan behöver därmed inte vara konsekvensneutral avseende bland annat tillgång till socialförsäkringsförmåner (jämför EU-domstolens dom, van den Berg och Giessen, C-95/18, EU:C:2019:767, punkterna 56–58).

När behörig medlemsstat har fastställts med stöd av lagvalsreglerna, prövas rätten till förmåner utifrån kriterierna i de nationella regelverken. Dessa kan innehålla krav som kan vara svårare att uppfylla för en person som nyligen har flyttat till den behöriga medlemsstaten eller som befinner sig i en annan medlemsstat. Det kan till exempel handla om krav på medborgarskap, intjänandetid eller viss tids bosättning för att vara berättigad till en förmån.

Principerna om likabehandling, likställande av omständigheter och sammanläggning av perioder syftar till att hantera sådana hinder. Till exempel innebär principen om likställande av omständigheter, enligt artikel 5 i samordningsförordningen, att när en medlemsstat tillämpar en nationell bestämmelse om inkomstvillkor ska likvärdiga inkomster och omständigheter som är hänförliga till en annan medlemsstat beaktas som om de hade inträffat i den tillämpande medlemsstaten. På liknande sätt innebär principen om sammanläggning av perioder att om nationell rätt ställer krav på full-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

görande av försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder ska den handläggande myndigheten beakta perioder som har fullgjorts i en annan medlemsstat. Detta innebär till exempel att ett nationellt villkor om fem års bosättning i just den medlemsstaten inte kan upprätthållas, utan bosättningstid även i annan EU/ESS-stat måste inberäknas.

I avsnitt 5.2.5 redogjorde vi för att svensk rätt använder sig av flera olika bosättnings- och vistelsebegrepp. Samordningsförordningarna använder sig av en egen definition av begreppet bosättning. Med bosättning avses där den ort där en person är stadigvarande bosatt, vilket fastställs utifrån en samlad bedömning. Några krav på viss bosättningstid eller laglig vistelse ställs inte. Begreppet bosättning används bland annat i vissa lagvalsbestämmelser för att fastställa vilken medlemsstats lagstiftning som en person ska omfattas av. Förbudet mot harmonisering innebär att medlemsstaterna inte är förhindrade att i sin nationella lagstiftning använda begreppet bosatt och ge det en annan innebörd vid tillämpningen av nationella bestämmelser.

Samordningen av socialförsäkringsförmåner hindrar inte våra förslag

Av ovan genomgång följer att unionsrätten tillåter Sverige att fritt utforma sin lagstiftning avseende ekonomiskt bistånd och socialförsäkring. På området för social politik råder delad kompetens och syftet med unionsrätten, exempelvis genom samordningsförordningarna, är att just samordna, inte att harmonisera. Det innebär dock inte att vi kan bortse från likabehandlingsprincipen, som styr vem som måste behandlas lika med svenska medborgare när det kommer till att ha rätt till vissa sociala förmåner. Detta har vi utvecklat i avsnitt 5.3. ovan.

Det är dock viktigt att skilja mellan de förmåner som regleras i SFB å ena sidan och försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd enligt SoL å andra sidan. Medan de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna i SFB i stor omfattning, med undantag för bland annat äldreförsörjningsstödet, ska samordnas enligt samordningsförordningarna, finns inget motsvarande regelverk för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Det senare omfattas också i mindre utsträckning av rätt till likabehandling, vilket tydliggörs i tabell 5.1.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vår bedömning är vidare att det inte krävs någon ytterligare reglering för att säkerställa att den som rör sig på den inre marknaden får tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner. Att de som rör sig på den inre marknaden, och omfattas av samordningsförordningarnas personkrets, får tillgång till förmånerna beror på att samordningsförordningarna är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. De ska därför tillämpas direkt av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, utan att det kräver ytterligare reglering. Det innebär att vi fritt kan utforma våra förslag för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner, men att myndigheterna i tillämpningen exempelvis räknar in inkomster eller bosättningstid från andra EU/EES-länder utifrån principen om sammanläggning av perioder.

5.5 Folkrätt och svensk grundlag

Vår bedömning: Vare sig FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, barnkonventionen, funktionshinderkonventionen eller Europarådets sociala stadga utgör hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller regeringsformen, annan grundlag och Europakonventionen. Inte heller Sveriges bilaterala avtal med länder utanför EU/EES utgör ett hinder mot sådan lagstiftning.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden och med den inhemska överordnade lagstiftningen. I det följande analyserar vi de mest centrala internationella rättsakterna samt de svenska grundlagarna och Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, för att undersöka om där uppställs begränsningar i hur vi kan utforma de kvalificeringsregler som vårt uppdrag omfattar.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.5.1 De svenska grundlagarna och Europakonventionen

Grundlagarna

De modeller vi lägger fram ska vara förenliga med svenska grundlagar. RF är den grundlag med störst betydelse för vårt uppdrag. Enligt det så kallade målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av bland annat nationellt eller etniskt ursprung.

1 kap. 2 § RF är inte en rättsligt bindande regel, utan innehåller ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Bestämmelsens främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas (prop. 2001/02:72 s. 15).

Bestämmelsen om att det allmänna ska verka för social omsorg och trygghet motiveras i förarbetena med att de sociala rättigheterna (bland annat rätten till arbete, utbildning, bostad, social omvårdnad) intar en central plats i det moderna samhället och att den enskildes välfärd har kommit att bli det övergripande målet för den politiska verksamheten. Vidare uttalas att en viss materiell standard för de enskilda individerna är en förutsättning för att den demokratiska styrelseformen ska kunna fungera tillfredsställande (prop. 1975/76:209 s. 128). Bestämmelsen ger således uttryck för de mest centrala värdegrunder som ska ligga till grund för den offentliga verksamheten i Sverige. Stadgandet ska dock främst ses som en programförklaring och utgör inte en reglering som förbjuder lagstiftning av viss karaktär.

Som nämnts ovan innehåller 1 kap. 2 § RF också ett förbud mot diskriminering. Förbudet omfattar emellertid inte diskriminering på grund av nationalitet och hindrar därmed inte lagstiftning som har medborgarskap som kriterium för att beviljas vissa förmåner. Ett sådant villkor finns till exempel i studiestödslagen (1999:1395).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Sammanfattningsvis utgör RF inte något hinder mot att ha särskilda kvalificeringsvillkor för vissa grupper som bosätter sig i Sverige eller som redan har bosatt sig här. RF hindrar inte heller att man använder svenskt medborgarskap som grund för kvalificering till socialförsäkringen eller till ekonomiskt bistånd. Vår bedömning är att inte heller tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen eller successionsordningen medför några hinder mot en sådan lösning.

Europakonventionen

Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har en särställning i svensk lag då RF i 2 kap. 19 § förbjuder att svensk lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Själva konventionstexten innehåller ingen artikel om sociala rättigheter. Däremot innehåller protokoll XII ett allmänt diskrimineringsförbud avseende varje rättighet som anges i lag. Detta protokoll har dock inte införlivats i svensk lag, se lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

De delar av konventionen som gäller som lag i Sverige innehåller inte några bestämmelser som medför risk för att det uppstår en normkonflikt mellan bestämmelserna i konventionen och sådana bestämmelser om kvalificering till ekonomiskt bistånd eller till socialförsäkringen som vårt uppdrag innefattar. Europakonventionen utgör därför inte ett grundlagsrättsligt hinder mot att införa ett medborgarskapskrav i våra modeller. Hur Europakonventionen påverkar våra förslag om övergångsbestämmelser analyseras i avsnitt 9.2.

5.5.2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 utrycker grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. I artikel 1 stadgas att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Var och en är enligt artikel 2 berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i förklaringen, utan åt-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

skillnad av bland annat ras, nationellt eller socialt ursprung. Enligt artikel 25 ska var och en ha rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive bland annat mat, kläder och nödvändiga sociala tjänster.

Den allmänna förklaringen har legat till grund för olika konventioner som stater ratificerat. Genom ratificering blir en stat folkrättsligt bunden att följa konventionen. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och dess efterföljande konventioner utgör emellertid inte en del av svensk rättsordning så länge de inte har implementerats i svensk lag. Den allmänna förklaringen och konventioner som har ratificerats men inte implementerats utgör därför inget hinder mot lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

5.5.3 Barnkonventionen

Inledning

Sverige ratificerade Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, år 1990. Barnkonventionen har därefter implementerats och artiklarna 1–42 gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. De artiklar som främst är intressanta för vårt uppdrag är artiklarna 2, 3, 6, 26 och 27.

Artikel 2 är en av barnkonventionens grundläggande artiklar. Konventionsstaterna ska enligt artikel 2.1 respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen, utan åtskillnad av något slag. Av artikel 2.2 framgår att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering.

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, enligt artikel 3.1. Konventionsstaterna åtar sig enligt artikel 3.2, att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder.

Genom artikel 6 erkänner konventionsstaterna varje barns inneboende rätt till livet. Vidare ska konventionsstaterna, till det yttersta av sin förmåga, säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring erkänns i artikel 26.1. Nödvändiga åtgärder ska vidtas av konventionsstaterna för att förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Av artikel 26.2 följer att förmånerna ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som är ansvariga för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt. Hänsyn ska även tas till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan från barnet eller för dess räkning.

Genom artikel 27 erkänner konventionsstaterna varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarnas, eller annan ansvarigs, huvudansvar för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling, framhålls i artikel 27.2. Av artikel 27.3 framgår att konventionsstaterna, i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser, ska vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra ansvariga för barnet, att genomföra denna rätt. Vid behov ska konventionsstaterna tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Artiklarna i barnkonventionen ska läsas tillsammans och annan lagstiftning som rör barn ska tolkas utifrån konventionen i dess helhet (prop. 2017/18:186 s. 76 f.).

Barnkonventionens ställning som svensk lag

Sverige har sedan ratificeringen av barnkonventionen varit folkrättsligt bunden av den. Sverige var alltså internationellt skyldigt att vidta de åtgärder som krävs för att tillförsäkra barn de rättigheter som erkänns i konventionen redan innan den inkorporerades som svensk lag (jämför prop. 2017/18:186 s. 67 och 72 f.).

Genom att ge barnkonventionen ställning som svensk lag klargjordes att rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

barnkonventionen i alla mål och ärenden som rör barn. I förarbeten till ny lagstiftning ska göras en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen och lagstiftning som berör barn ska utformas i fördragsvänlig anda. Det betonades emellertid vid inkorporeringen att barnkonventionen normhierarkiskt skulle ha ställning som lag och att den inte skulle ges företräde framför annan lagstiftning (jämför prop. 2017/18:186 s. 74, 76 f. och 88).

Barnkonventionen utgör alltså inte grundlag. Den har inte heller en ställning i svensk rättsordning som motsvarar den som Europakonventionen har. Frågan är då hur barnkonventionen förhåller sig till annan svensk lag.

Lagstiftaren ansåg i förarbetena att det inte fanns behov av att särskilt reglera hur konflikter mellan barnkonventionen och annan svensk lag skulle hanteras. Vid en eventuell normkonflikt ska allmänna tolknings- och rättstillämpningsmetoder tillämpas. Omständigheten att barnkonventionen grundas på en internationell förpliktelse innebär inte att den har företräde framför andra författningar av samma normhierarkiska valör. Kan normkonflikter inte undvikas ska principerna om att en specialregel går före en allmänt hållen regel, samt att yngre lag går före äldre lag, gälla (jämför prop. 2017/18:186 s. 85 ff.).

Tolkning av barnkonventionen

Flera av barnkonventionens artiklar är allmänt hållna och ger utrymme för tolkning. För att tolka dem bör enligt förarbetena sedvanliga principer för tolkning av internationella konventioner användas vid tillämpningen av den nya lagen (prop. 2017/18:186 s. 78 f. och 82 ff.). Så kan till exempel rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s kommitté för barnens rättigheter (Barnrättskommittén) ge viss vägledning vid tolkning av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Det ska dock betonas att dessa inte har folkrättslig status som rättskälla och att uttalandena inte är juridiskt bindande (jämför prop. 2017/18:186 s. 79 och 84).

Inför inkorporeringen uttalades att det varken var möjligt eller lämpligt att i förarbetena ange vilka bestämmelser i barnkonventionen som är direkt tillämpliga och vilka som inte är det. Vilka rättigheter som barn i praktiken kan utkräva med stöd av konven-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tionen överlämnades i stället till rättstillämparna och ytterst de högsta domstolarna att avgöra (prop. 2017/18:186 s. 88 f.).

Likabehandling av barn

En fråga som är av betydelse för vårt uppdrag är hur principen om icke-diskriminering i artikel 2 ska tolkas. Frågan är om artikeln innebär att alla barn måste behandlas lika vad avser tillgången till sociala välfärdssystem.

Även om dess uttalanden inte är juridiskt bindande kan noteras att barnrättskommittén har uttryckt att principen om icke-diskriminering inte innebär att alla barn måste behandlas identiskt (FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 5 [2003] Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter CRC/GC/2003/5, punkt 12).

Vidare finns skäl att belysa att unionsrätten så långt som möjligt ska tolkas i enlighet med barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 87 f.). I artikel 3.3 EU-fördraget slås fast att unionen ska främja skyddet av barnets rättigheter och att barnens bästa ska komma i främsta rummet framgår även av artikel 24 i EU:s rättighetsstadga.

En rimlig utgångspunkt är, enligt vår uppfattning, att så länge svensk lagstiftning följer unionsrätten bör den svenska lagstiftningen även vara i linje med barnkonventionen. Unionsrätten uppställer, enligt vår bedömning, emellertid inte ett generellt krav på att samtliga barn i Sverige måste behandlas identiskt vad gäller tillgången till sociala välfärdssystem. Som ett exempel kan nämnas skyddsgrundsförordningen. I dess inledande skäl anges att vid tillämpningen av förordningen bör i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med barnkonventionen (skäl 15). Enligt artikel 31.2 finns det dock en uttrycklig möjlighet att behandla personer olika vad gäller tillgången till socialt stöd, genom att begränsa stödet till grundläggande förmåner för subsidiärt skyddsbehövande. Med socialt stöd avses i skyddsgrundsförordningens mening förmåner som beviljas i syfte att säkerställa att de grundläggande behoven tillgodoses för dem som inte förfogar över tillräckliga tillgångar, enligt artikel 3.17. I gruppen subsidiärt skyddsbehövande finns även barn. Följaktligen kan tillgången till socialt stöd enligt skyddsgrundsförordningen uttryckligen vara olika för

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

barn beroende på vilken status de beviljats. I ljuset av vad som anges i skälen till förordningen måste, enligt vår bedömning, en sådan åtskillnad mellan barn som befinner sig i olika situationer anses vara förenlig med barnkonventionen.

Utifrån det sagda gör vi bedömningen att barnkonventionen inte uppställer ett krav på att alla barn måste behandlas identiskt vad avser tillgången till en konventionsstats sociala välfärds- och trygghetssystem.

Barnkonventionens förhållande till annan lagstiftning som påverkar barn

Ytterligare en fråga som har betydelse för vårt uppdrag är hur principen om barnets bästa, såsom den regleras i artikel 3 i barnkonventionen, ska tolkas. Av artikeln kan utläsas att vad som är barnets bästa ska beaktas i första hand, även vid ny lagstiftning. Vad som i varje enskilt fall är det bästa för barn regleras emellertid inte. Såväl förarbeten, praxis och barnrättskommitténs uttalanden talar för att det i vissa situationer kan behöva göras en avvägning mellan barns intressen och andra motstående intressen.

I förarbetena uttalades exempelvis att lagstiftaren även i fortsättningen ska ha det primära ansvaret för att löpande se till att den inhemska rätten överensstämmer med konventionen och att rättsreglerna inte kommer i konflikt med konventionen. Författningsbestämmelser kan utformas mer precist än bestämmelserna i barnkonventionen och lagstiftaren kan då, genom förarbetsuttalanden, redogöra för de politiska avvägningar som gjorts av till exempel barnets bästa i förhållande till andra viktiga samhällsintressen och ge vägledning för tillämparen (prop. 2017/18:186 s. 84 f.).

Barnrättskommittén har uttalat att vad som utgör barnets bästa får bedömas från fall till fall. Även eventuella konflikter mellan vad som är det bästa för barnet och andra intressen måste hanteras från fall till fall. Står olika intressen i motsats till varandra måste dock principen om barnets bästa väga tungt (FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 14 [2013] om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, IV, A, punkt 4).

Ur praxis kan exempelvis nämnas att Högsta domstolen i ett mål (NJA 2021 s. 1065) uttalat att det av artikel 3.1 i barnkonven-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tionen följer att barnets bästa ska balanseras gentemot andra intressen och rättigheter, att tyngden i motstående intressen får uppskattas från fall till fall, samt att en rättslig prövning kan leda till att barnets intressen ändå måste vika. Rättsfallet gällde förvisso en tillämpningsfråga och inte en lagstiftningsfråga, men ger ändock uttryck för att olika intressen kan behöva vägas mot varandra.

Vår slutsats är att principen om barnets bästa ska beaktas i lagstiftningsarbetet och att principen då väger tungt, men kan behöva vägas mot andra motstående intressen. Våra överväganden i detta avseende görs i barnkonsekvensanalysen i avsnitt 10.11.

Hur förhåller sig de förslag vi ska lägga till barnkonventionen?

Det kan potentiellt finnas en motsättning mellan de förslag som vi ska lämna och vad som anses vara barnens bästa. En invändning kan vara att förslag om en mindre generös tillämpning av vissa förmåner kan bidra till en ökad ekonomisk utsatthet för vissa barn eller grupper av barn, direkt eller indirekt. Argument kan lyftas om att sådana konsekvenser inte skulle vara det bästa för de barn som träffas av förslagen och att sådana lagförslag följaktligen inte skulle vara i linje med barnkonventionen.

Det ska dock betonas att den som har vårdnaden om ett barn har det primära ansvaret för barnets ekonomiska och sociala trygghet. I barnkonventionen uttrycks det i artikel 27.2 som att föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.

Som en allmän utgångspunkt finns det enligt vår mening inte heller stöd för uppfattningen att den omständigheten att Sverige inkorporerat barnkonventionen skulle innebära att riksdagen är generellt förhindrad att genomföra inskränkningar i välfärdssystemen som också drabbar barn. I det här fallet finns också tydliga motstående intressen, primärt omfattningen av invandringen till Sverige och de tilldragningsfaktorer som generösa socialförsäkringssystem och biståndssystem kan utgöra, vilka vi resonerar närmare om i kapitel 10. De samhällsintressen som talar för att göra förändringar i de sociala välfärdssystemen och bidragssystemen är enligt vår mening tungt vägande. Vår bedömning är sammantaget att barn-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

konventionen inte utgör hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

5.5.4 Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess protokoll ratificerades av Sverige i december 2008 och trädde för Sveriges del i kraft i januari 2009 (SÖ 2008:26). Konventionen tillhör de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter. Den skapar inte i sig några nya rättigheter, utan har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Enligt protokollet har enskilda personer eller grupper av personer möjlighet att klaga till Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning om de anser att deras rättigheter är kränkta (prop. 2008/09:28 s. 11 f. och 14 och Ds 2008:23 s. 11 f., 18, 117 och 121 ff.).

Under förarbetena inför ratificeringen uttalades bland annat att konventionen kan karaktäriseras som ett måldokument men att konventionen inte förutsätter några ändringar av svensk lag. Vissa av konventionens krav är absoluta, exempelvis rätten till liv, frihet och personlig säkerhet i artiklarna 10–14. Sverige bedömdes uppfylla dessa krav fullt ut. Andra artiklar konstaterades ge utrymme för olika medel att tillfredsställa kraven som konventionen uppställer (prop. 2008/09:28 s. 11 f.).

För vårt uppdrag är det primärt de artiklar i konventionen som avser icke-diskriminering som är relevanta, samt artikel 28 avseende rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet.

Konventionens syfte är enligt artikel 1 att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Artikel 2 och 3 avser icke-diskriminering av personer med funktionsnedsättningar. Inför ratificeringen konstaterades principen om icke-diskriminering redan vara väl känd i svensk lagstiftning och rättspraxis (prop. 2008/09:28 s. 19). Genom artikel 4 har Sverige vidare åtagit sig att vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i konventionen, utan

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättning. Detta bedömdes inför ratificeringen överensstämma väl med vad Sverige redan åtagit sig i andra konventioner och ligga väl inom ramen för den politik som förs i Sverige (prop. 2008/09:28 s. 21).

I artikel 28.1 erkänns rätten för personer med funktionsnedsättning till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat, kläder, en lämplig bostad och till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Sverige ska trygga och främja att denna rätt förverkligas utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Vidare avser artikel 28.2 rätten för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta social trygghet utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Sverige ska trygga och främja att denna rätt förverkligas bland annat genom att säkerställa tillgång till sociala trygghetsprogram och fattigdomsbekämpningsprogram. För personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga som lever under fattiga förhållanden ska Sverige säkerställa tillgång till stöd från staten med utgifter som är relaterade till funktionsnedsättningen, däribland ekonomiskt stöd.

Inför ratificeringen uttrycktes att artikel 28 handlar om grundläggande trygghetsfrågor som Sverige möter med omfattande välfärdsprogram för alla personer i samhället utan åtskillnad. Beträffande artikel 28 påpekades under remissförfarandet att det kan vara inkonsekvent med konventionen att sänka ersättningar på socialförsäkringarna, vilket inte kommenterades närmare av lagstiftaren. Däremot nämndes att arbetet i Sverige på de berörda områdena ständigt pågår och utvecklas. Detta sades ligga i sakens natur, eftersom åtgärder kan behöva omprövas och förnyas i den takt som samhället utvecklas och kunskaperna ökar (prop. 2008/09:28 s. 82 f.).

Vissa av de förslag som vi enligt direktiven ska lämna träffar personer med funktionsnedsättningar, till exempel vad avser assistansersättningen. Kärnan i icke-diskrimineringsprincipen enligt konventionen är, enligt vår uppfattning, att diskriminering inte får ske av personer med funktionsnedsättning på grund av själva funktionsnedsättningen. Ett regelverk som av andra skäl behandlar personer olika vad avser tillgången till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd står inte i strid med konventionen, eftersom skillnaden inte beror på funktionsnedsättningen. Enligt vår bedömning har Sverige genom ratificeringen av konventionen inte avsagt sig möjligheten att göra förändringar i de sociala välfärds-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

och trygghetssystemen. Konventionen utgör sammanfattningsvis inget hinder mot lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

5.5.5 Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga är en överenskommelse som utarbetades inom Europarådet 1961 och som reviderades 1996. Den reviderade versionen innehåller bestämmelser om bland annat rätt till social hjälp i artikel 13, rätt till socialt och ekonomiskt skydd för familjen i artikel 16 och en rätt till skydd mot social utslagning och fattigdom i artikel 30.

Den reviderade versionen gäller för Sveriges del sedan 1998 och Sverige har ratificerat majoriteten av artiklarna. Vissa artiklar har Sverige emellertid reserverat sig emot. Sverige har till exempel inte ratificerat artikel 12.4, som rör likabehandling av svenska medborgare och annan konventionsstats medborgare i frågor som rör rätten till sociala trygghetsförmåner. Av betydelse för vårt uppdrag är också att enligt ett tillägg till Europarådets sociala stadga omfattas utlänningar av rättigheterna endast om de är medborgare i en konventionsstat och lagligen bosatta i eller regelbundet arbetar inom en annan konventionsstats område. Trots att det, i artikel E, finns en princip om icke-diskriminering på grund av exempelvis ras eller nationell härstamning för att få del av rättigheterna kan också krav på medborgarskap vara acceptabelt under vissa omständigheter. En skillnad i behandling på grund av objektiva och sakliga skäl är inte diskriminerande (prop. 1997/98:82 s. 35).

Vidare får inskränkningar i rättigheterna ske om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral, enligt artikel G. Vi bedömer sammantaget att Europarådets sociala stadga inte hindrar svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.5.6 Bilaterala avtal om social trygghet med tredjeländer

Sverige har ingått bilaterala avtal (konventioner) om social trygghet med flera länder både inom och utanför EU/EES. Avtalen reglerar i första hand vad som ska gälla när personer rör sig mellan Sverige och övriga avtalsslutande länder för att arbeta, till exempel när det gäller vilket lands lagstiftning som ska tillämpas. De personer som omfattas av avtalen är främst medborgarna i de avtalsslutande länderna, men ibland inkluderas även till exempel familjemedlemmar och efterlevande. Avtalen innehåller samordningsregler för dessa personer, för de förmåner som omfattas av respektive avtal. De avtal som slutits med länder inom EU/EES har i praktiken förlorat sin betydelse genom att samordningsförordningarna tillämpas i stället. Frågan som blir aktuell att ställa är därför om Sveriges avtal med länder utanför EU/EES utgör ett hinder för svensk lagstiftning som innebär att vissa grupper måste kvalificera sig för att få socialförsäkringsförmåner.

Sverige har slutit bilaterala avtal om social trygghet med Chile, Filipinerna, Indien, Israel, Japan, Kanada, Quebec, Kap Verde, Marocko, Sydkorea, Turkiet, USA, Bosnien-Hercegovina och Serbien. Avtalsförhandlingar pågår med Australien och Brasilien. Av de åtta socialförsäkringsförmåner som nämns särskilt i våra direktiv omfattar dessa avtal sjuk- och aktivitetsersättning, föräldrapenning, barnbidrag, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag. Alla avtal omfattar emellertid inte alla dessa förmåner.

Samtliga avtal innehåller bestämmelser om likabehandling. Dessa bestämmelser innebär att de som ingår i avtalets personkrets ska jämställas med medborgarna i den stat som ska tillämpa avtalet. Avtalens bestämmelser om likabehandling innebär enligt vår bedömning inte i sig något hinder mot att införa kvalificeringsregler för de förmåner som omfattas av avtalen. Det gäller oavsett om reglerna är medborgarskapsneutrala eller inte. Om reglerna byggs upp kring ett svenskt medborgarskap kan avtalen dock medföra att de personer som omfattas av dem måste behandlas likadant som svenska medborgare, i de situationer där avtalen föreskriver det. De bilaterala avtalen tar vidare endast sikte på ett förbud mot direkt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

diskriminering.[2] Avtalen innebär därmed inte något hinder för regler som är medborgarskapsneutrala, men som i praktiken skulle kunna vara lättare för svenska medborgare att uppfylla (indirekt diskriminering).

Många av avtalen innehåller bestämmelser som gör det möjligt att lägga samman försäkringsperioder eller förmånsgrundande perioder i det andra landet med sådana perioder i Sverige. Syftet med det är att en person lättare ska kunna uppfylla villkor om viss försäkringstid. Sådana bestämmelser hindrar inte i sig lagstiftning som uppställer särskilda villkor för vissa grupper. Villkoren skulle dock kunna förlora sin betydelse om villkoret kan uppfyllas genom sammanläggning. Denna möjlighet är emellertid relativt begränsad när det gäller de förmåner som är aktuella i vårt uppdrag. Som exempel kan nämnas att flertalet av de avtal som omfattar sjuk- och aktivitetsersättning på garantinivå har bestämmelser som innebär att sammanläggning inte får ske för att uppfylla kravet på en treårig försäkringstid i Sverige. Vi bedömer att avtalens reglering om sammanläggning inte innebär något hinder mot att införa kvalificeringsregler i svensk rätt för de förmåner som avtalen omfattar, vare sig kvalificeringen utgår från perioder med arbete eller bosättningsperioder.

Nya kvalificeringsregler kan dock innebära att personer från de avtalsslutande länderna inte längre har rätt till förmåner i samma utsträckning som var tanken vid den tidpunkt då avtalet slöts. Det kan av den anledningen finnas skäl för en översyn av avtalen, om nya kvalificeringsvillkor införs. Samtliga avtal innehåller dessutom uttryckliga bestämmelser om hur ny nationell lagstiftning ska hanteras. Bestämmelserna i avtalen kan därmed medföra att det är nödvändigt med särskilda överenskommelser, omförhandling eller andra anpassningar för att den nya lagstiftningen ska återspeglas i avtalet. Den behöriga myndigheten, Försäkringskassan i detta fall, ska under alla omständigheter informera avtalsslutande stater om förändrad lagstiftning som kan påverka avtalen.[3]

[2] Jfr ett liknande resonemang i SOU 2016:73 s. 220 f. med hänvisning till avgöranden från EU-domstolen avseende likabehandling och EU:s då gällande avtal med Marocko, se beslut El Youssfi C-276/06, EU:C:2007:215, p. 52 och beslut Echouikh C-336/05, EU:C:2006:394, p. 56.
[3] 2 a § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

5.6 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsvillkor

Vår bedömning: Svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd. Svenskt medborgarskap bör däremot inte användas som kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner.

Skälen för vår bedömning

5.6.1 Det svenska medborgarskapet

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda om svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor för vissa socialförsäkringsförmåner. När det gäller ekonomiskt bistånd ska utgångspunkten för analysen vara att kvalificering sker automatiskt för de som blir medborgare.

Vad gäller socialförsäkring betonar de förarbeten som ligger till grund för den nuvarande uppdelningen mellan bosättningsbaserade och arbetsbaserade försäkringar vikten av att utforma ett regelverk där försäkringen gäller lika för alla som är bosatta eller arbetar i Sverige (prop. 1998/99:119 s. 79). Särregler för svenska medborgare utmönstrades därmed ur regelverket. Förslagen motiverades främst med en ambition att åstadkomma ett mer renodlat regelverk med ett enda grundläggande försäkringsvillkor för respektive försäkringsgren. Det påtalades även att likabehandling på socialförsäkringsområdet är en internationell målsättning, vilken också manifesteras i många internationella konventioner.

Till skillnad från socialförsäkringen har den moderna socialtjänsten, inklusive det ekonomiska biståndet, aldrig varit kopplad till svenskt medborgarskap. I stället har socialtjänsten haft ansvar, genom principen om kommunens yttersta ansvar, för de som vistas i kommunen. Att detta inbegriper icke svenska medborgare har varit självklart. I förarbetsuttalanden till den första socialtjänstlagen (1980:620) diskuteras hur icke svenska medborgare som vistas i landet, men som inte anses bosatta här, kan behöva hjälp att betala vårdavgifter (prop. 1979/80:1 s. 198) och att icke svenska medborgare som är arbetsföra men inte har arbetstillstånd har rätt till bistånd (a. prop. s. 200).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Principen om kommunens yttersta ansvar återfinns i dag i 2 kap. 1 § SoL. I propositionen En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter föreslår regeringen att nuvarande bestämmelser som innebär att en kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får de insatser de behöver samt att kommunens ansvar inte inskränker det ansvar som andra huvudmän har, ska föras över till den nya socialtjänstlagen (prop. 2024/25:89 s. 238). Kommunen har därmed fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där.

Enligt gällande rätt undantas de personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera, LMA, från kommunens ansvar. Det framgår av 2 kap. 1 § första stycket i nuvarande SoL, som hänvisar till de bestämmelser om bistånd och placering av barn som framgår av LMA.

Det går sammanfattningsvis att konstatera att svenskt medborgarskap har använts tidigare för att definiera kretsen som omfattas av vissa av socialförsäkringsförmånerna. Inom socialtjänstlagen skulle det dock vara ett nytt sätt att välja ut dem som har rätt till ekonomiskt bistånd för att få en skälig levnadsnivå. Nedan, i avsnitt 5.6.3 respektive 5.6.4. bedömer vi om det dels är rättsligt möjligt, dels lämpligt att utforma kvalificeringsvillkoren med medborgarskapet som utgångspunkt när det gäller ekonomiskt bistånd respektive bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

5.6.2 Krav på rättssäkerheten och administrationen

Våra direktiv ställer krav på att våra förslag ska vara både rättssäkra och lätta att administrera för de myndigheter som ska tillämpa de föreslagna reglerna. Det innebär bland annat att en sådan lagstiftning ska kunna tillämpas i praktiken, utan att myndigheternas handläggning blir betydligt mer betungande.

Av rättssäkerhetsskäl ska det också tydligt framgå vem som har rätt till en viss förmån och när eventuella kvalificeringsvillkor är uppfyllda. Lagstiftning ska utformas på ett sätt som innebär att den är klar, tydlig och förutsebar. En enskild individ ska enkelt kunna utläsa vad som gäller i hans eller hennes fall. Detta får anses följa av legalitetsprincipen, som utgör ett skydd mot nyckfull och godtycklig maktutövning (prop. 2016/17:180 s. 57). Principen anses

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kännetecknа en rättsstat och är viktig i både unionsrätten och i Europakonventionen. Den är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Inom unionsrätten brukar den uttryckas som att rättsregler, särskilt sådana som kan få negativa konsekvenser för enskilda, ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar (se till exempel EU-domstolens dom, Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

Med anledning av våra direktiv kommer vi även bedöma frågan om svenskt medborgarskap som kvalificeringsvillkor utifrån krav på rättssäkerhet och administration.

5.6.3 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för rätt till ekonomiskt bistånd

Unionsrätten och skyldigheten att likabehandla

Enligt våra direktiv ska en utgångspunkt för analysen när det gäller ekonomiskt bistånd vara att kvalificering ska ske automatiskt för dem som blir medborgare. Detta förutsatt att det är i överensstämmelse med våra unionsrättsliga förpliktelser.

Såsom vi beskrivit ovan i avsnitt 5.3 innehåller unionsrätten en stark princip om likabehandling. Den kommer till uttryck på flera ställen såväl i fördragen och rättighetsstadgan, som i de rättsakter som har beslutats med stöd av fördragen. Unionens värdegrunder om rätten till socialt stöd och en värdig tillvaro ska respekteras, vilket följer av artikel 3 i EU-fördraget. Enligt denna artikel ska unionen bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd. Likaså erkänner artikel 34.3 i rättighetsstadgan rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Av artikel 4 i EUF-fördraget följer att unionen och medlemsstaterna har delad kompetens på området socialpolitik. Inte heller i rättighetsstadgan finns bestämmelser om hur medlemsstaterna ska utforma sina nationella system för socialt stöd. Som vi kommer visa i den internationella utblicken i avsnitt 7.3 utformas också dessa system på väldigt olika sätt. Vår bedömning är därför att det inte

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

finns något i unionsrätten som utgör ett direkt hinder mot att vi i svensk rätt uppställer ett krav på svenskt medborgarskap för att ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Socialt stöd är samhällets yttersta skyddsnät och utgör en garanti för upprätthållandet av den mänskliga rättigheten om rätt till ett värdigt liv. Som utgångspunkt har det land som en person är medborgare i det yttersta ansvaret för den personen. Däremot måste det nationella systemet fortfarande vara i överensstämmelse med det unionsrättsliga regelverket, till exempel vad gäller rätten till likabehandling och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Detta har vi utvecklat i avsnitt 5.3.

Vi kommer att redogöra för rätten till likabehandling avseende socialt stöd mer ingående i kapitel 7. Men det finns anledning redan nu att ge en kortare sammanfattning, för att kunna besvara frågan om svenskt medborgarskap kan eller bör vara urvalskriterium vad gäller tillgången till ekonomiskt bistånd.

Sammanfattningsvis gäller följande. *Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar*, som kan vara tredjelandsmedborgare, ska enligt rörlighetsdirektivet som huvudregel likabehandlas med den mottagande medlemsstatens egna medborgare. När det gäller likabehandling för rätt till socialt bistånd medges samtidigt vissa undantag för personer som inte ska klassas som arbetstagare eller egenföretagare, det vill säga icke ekonomiskt aktiva.

I vissa fall har en *tredjelandsmedborgare* vistats så länge i ett annat land att vistelselandet får ett snarlikt ansvar för den personen som för sina egna medborgare. I vissa situationer har en person inte heller möjlighet att vända sig till det land där han eller hon är medborgare för att be om hjälp. Direktivet om varaktig bosättning och skyddsgrundsförordningen innehåller därför krav på likabehandling för dessa personer när det gäller socialt bistånd. Enligt skyddsgrundförordningen har även familjemedlemmar rätt till likabehandling.

Vår bedömning

Som beskrivs ovan innehåller unionsrätten inget som reglerar hur medlemsstaterna ska utforma sina system för socialt bistånd. Av vår redogörelse för Sveriges övriga internationella åtaganden i avsnitt 5.5. framkommer inte heller något som vi bedömer utgör

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ett hinder mot att införa regler om att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för de som blir svenska medborgare. Inte heller finns det något i Sveriges internationella åtaganden som med bindande verkan reglerar hur Sverige bör utforma sitt sociala biståndssystem. Som också utvecklats i avsnitt 5.5. hindrar inte heller RF eller annan svensk grundlag en sådan reglering.

Som utgångspunkt kan det därför införas regler om att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för de som blir medborgare, förutsatt att den unionsrättsliga principen om likabehandling respekteras.

Likabehandlingsprincipen kan respekteras genom att en bestämmelse om att svenska medborgare har rätt till ekonomiskt bistånd kompletteras med en uppräkning av de personer som ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Vi bedömer vidare att dessa grupper är tydligt avgränsade och enkla att definiera. De kan därför på ett rättssäkert sätt beskrivas i författningstext, så att det blir tydligt både för tillämpande myndighet och för den enskilde vem som har rätt till bistånd.

Sammanfattningsvis bedömer vi att en lagstiftning där kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för dem som blir svenska medborgare kan utformas på ett sätt som är förenligt med såväl svensk grundlag som unionsrätten och folkrätten. Den bör även kunna utformas på ett sätt som garanterar rättssäkerheten. En sådan lagstiftning bedöms inte heller medföra någon oproportionerligt betungande administration för socialnämnderna. I kapitel 7 redogör vi vidare för vårt förslag om hur en modell för kvalificering genom svenskt medborgarskap ska utformas.

5.6.4 Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

Unionsrätten och skyldigheten att likabehandla

Enligt våra direktiv ska vi utreda medborgarskap i Sverige eller i annan EU/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen.

Den unionsrättsliga regleringen kring likabehandling skiljer sig åt när det gäller socialt stöd, där ekonomiskt bistånd ingår, och social trygghet, där socialförsäkringsförmånerna till största delen ingår. Det innebär att vi inte per automatik kan göra samma be-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

dömning för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna som vi gjorde för ekonomiskt bistånd i föregående avsnitt.

Liksom för socialt stöd utgör utformningen av de nationella trygghetssystemen emellertid en del av medlemsstaternas nationella kompetens, se avsnitt 5.4. En medlemsstat kan med andra ord fritt utforma sitt sociala trygghetssystem utifrån de villkor och kriterier som är bäst lämpade utifrån den aktuella medlemsstatens ekonomiska och politiska förutsättningar. En förutsättning är dock att regelverket utformas i enlighet med och med beaktande av unionsrätten, däribland likabehandlingsprincipen.

Liksom avseende rätten till ekonomiskt bistånd finns det inget i vare sig svensk grundlag eller i folkrätten som innebär ett omedelbart förbud mot att införa ett krav på medborgarskap för att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Vi har i avsnitt 5.6.3 bedömt att svenskt medborgarskap kan användas som grund för att kvalificera sig för ekonomiskt bistånd.

Frågan är då om det är ändamålsenligt, utifrån direktivens syfte att skapa incitament till arbete och minska tilldragningsfaktorer till Sverige, att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförmånerna byggs upp kring det svenska medborgarskapet. I avsnitt 5.3. redogör vi för de unionsrättsliga regelverken med bestämmelser om likabehandling när det gäller social trygghet. I tabell 5.1 sammanställs vad som gäller för likabehandling av tredjelandsmedborgare. Vi kan konstatera att det är ett större antal grupper som vi måste likabehandla vad gäller rätten till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, än det är för ekonomiskt bistånd.

Vår bedömning

Urval på grund av svenskt medborgarskap ger inte avsedd effekt

Syftet med reformen ska enligt direktiven vara att stärka drivkrafterna att snabbt komma i arbete och egen försörjning samt att minska tilldragningsfaktorerna för migranter. Samtidigt ska den högkvalificerade arbetskraften värnas. Om medborgarskap skulle införas som grund för att få vissa socialförsäkringsförmåner skulle det enligt vår bedömning inte få den effekt som efterfrågas i direktiven.

Unionsmedborgarskapet och rätten till fri rörlighet på den inre marknaden medför att unionsmedborgare och de tredjelandsmed-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

borgare som rör sig på den inre marknaden inte får behandlas på annat sätt än svenska medborgare. Som vi tidigare nämnt behöver en lagstiftning som bygger på svenskt medborgarskap därför jämställa dessa grupper med svenska medborgare.

Gruppen tredjelandsmedborgare som flyttar till Sverige från tredje land är för det första en heterogen grupp. Av den kartläggning vi gjort i avsnitt 5.3. och som framgår av tabell 5.1, består de grupper av personer för vilka unionsrätten inte ställer några krav på likabehandling i huvudsak av studenter, barn, personer som kommer som anhöriga till arbetstagare, de med tillfälligt skydd samt ålderspensionärer.

Barn kan inte förväntas komma i arbete eller ha egen försörjning. Det samma gäller de flesta ålderspensionärer. Villkor för kvalificering riskerar därtill snarare att avskräcka studenter och familjemedlemmar till arbetstagare, och därmed arbetstagaren själv, från att välja Sverige som mottagningsland. Detta uppfattar vi inte som syftet med reformen. Grupper som kommer hit för andra syften än att arbeta eller studera och som bör uppmuntras att snabbt komma i arbete och egen försörjning ges å andra sidan inga sådana incitament, eftersom många av dessa personer ska ha samma rättigheter som svenska medborgare oavsett om de arbetar eller inte.

Reformens tilltänkta syften kommer därför knappast att uppfyllas genom att ställa krav på kvalificering endast för de tredjelandsmedborgare som inte ska jämställas med svenska medborgare, samtidigt som svenska medborgare och de som ska jämställas med dessa undantas från sådana krav.

Den möjlighet som finns i vissa unionsrättsakter, exempelvis enligt artikel 18.3 i direktiv 2014/66/EU, att bortse från kravet på likabehandling vad gäller rätt till familjeförmåner gör inte heller någon skillnad i detta sammanhang. Möjligheten gäller endast för personer vars tillstånd inte överstiger sex respektive nio månader. Dessa personer blir som regel över huvud taget inte försäkrade för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, eftersom SFB föreskriver att en person ska kunna antas vara bosatt här i minst ett år för att bli försäkrad, enligt 5 kap. 3 § SFB.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Krav på rättssäkerhet

Bestämmelser om kvalificering till socialförsäkringsförmåner har stor ekonomisk betydelse för enskilda individer. Om rätten till förmåner har sin grund i ett svenskt medborgarskap behöver det därför framgå klart och tydligt av författningstexten vem som ska likabehandlas med svenska medborgare. Syftet är att den enskilde ska kunna förutse om han eller hon har rätt till den aktuella förmånen och vad som krävs för att få rätt till den om så inte är fallet.

Kvalificering på grund av medborgarskap kan genomföras genom att antingen uppställa krav på svenskt medborgarskap, eller genom att ange att särskilda begränsningar gäller för de som inte är svenska medborgare. Ett lagstadgat krav på svenskt medborgarskap skulle behöva kompletteras med bestämmelser avseende vilka personer som ska likabehandlas med svenska medborgare och därmed undantas från kravet. Detta är den lösning som vi valt avseende ekonomiskt bistånd.

Som framgår av avsnitt 5.3.3. och tabell 5.1 finns det en mängd olika omständigheter som grundar rätt till likabehandling för både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Det medför stora svårigheter att utforma en lagstiftning som innebär att vissa utländska medborgare behandlas olika, samtidigt som kraven på rättssäkerhet upprätthålls. Det är inte enbart typen av uppehållstillstånd som har betydelse för den utländska medborgarens rättigheter. Om personen i fråga har en anställning spelar i vissa fall också roll. Kravet på uppehållstillstånd upphör dessutom om personen i fråga är familjemedlem till en person med uppehållsrätt. Att avgränsa gruppen till arbetstagare låter sig inte heller göras, eftersom personer med ställning som varaktigt bosatta ska likabehandlas även om de inte har någon anställning. Från och med juli 2026, det vill säga när skyddsgrundsförordningen börjar tillämpas, kommer det inte heller att krävas ett arbete för att personer som beviljats internationellt skydd ska likabehandlas.

I studiestödslagen finns exempel på den lagstiftningskonstruktion som vi ovan beskriver. Medborgarskap utgör den huvudsakliga kvalificerande grunden för att beviljas bland annat studiehjälp i form av studiebidrag enligt studiestödslagen. Detta är en förmån som ska samordnas enligt samordningsförordningen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Studiestödslagen har en konstruktion där utländska medborgare i vissa fall ska jämställas med svenska medborgare. Den innehåller totalt fem paragrafer som redogör för de grupper som ska av utländska medborgare som ska jämställas med svenska medborgare. När skyddsgrundsförordningen börjar gälla 2026 kommer den att komplettera med ytterligare två grupper – flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande.

Bestämmelserna om vilka som ska jämställas med svenska medborgare enligt studiestödslagen är enligt vår uppfattning inte lättöverskådliga. Till skillnad från SFB omfattar dessutom studiestödslagen endast en enda förmån som betraktas som en social trygghetsförmån enligt samordningsförordningarna, nämligen studiebidrag.

Detta kan jämföras med de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, som utgör ett slags grundskydd för personer som är bosatta i Sverige. Vi ska, enligt våra direktiv, lägga förslag avseende åtta utpekade förmåner och överväga om resten ska inkluderas, se vidare kapitel 6. Redan de åtta förmåner som inkluderas i direktiven är avgjort fler än endast studiebidraget i studiestödslagen. Vår bedömning är därför att studiestödslagen inte bör vara förebild för hur kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner ska utformas. Detta eftersom en sådan reglering skulle riskera att bli såväl oöverskådlig som mycket svår att tillämpa.

Krav på administrationen

Vår bedömning är vidare att en socialförsäkringslagstiftning som har sin grund i medborgarskapet skulle medföra betydande ökningar av de handläggande myndigheternas administrativa börda.

De tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige är en heterogen grupp, för vilken det gäller olika förutsättningar under vistelsen här. Som nämnts i avsnitt 5.3. och visas i tabell 5.1. samt ovan innehåller flertalet av de unionsrättsliga grunderna för uppehållstillstånd en skyldighet att likabehandla. Rättsakterna har dock olika långtgående skyldighet att likabehandla, i förhållande till olika förmåner och olika vid personkrets.

För att identifiera dessa ärenden skulle de handläggande myndigheterna ändå med stor sannolikhet behöva skilja ut samtliga tredjelandsmedborgare som ansöker om förmåner. Därefter skulle

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

myndigheten i respektive ärende behöva utreda om sökanden är en sådan person som ska likabehandlas. Den administrativa börda som en sådan handläggning skulle innebära torde bli av sådan omfattning att regelverket inte blir ekonomiskt försvarbart. Även detta talar mot ett regelverk som bygger på kvalificering genom svenskt medborgarskap.

Övriga överväganden

Svenskt medborgarskap innebär en viss anknytning mellan en person och Sverige som stat, vilket vi har utvecklat i avsnitt 5.2.2. Det innebär emellertid inte att det nödvändigtvis finns en betydande koppling mellan personen i fråga och det svenska samhället. En person kan vara svensk medborgare, men vara född utomlands och aldrig ha varit i Sverige. I dessa fall har ofta även den förälder som personen har fått sitt svenska medborgarskap genom, också sedan lång tid endast en vag anknytning till Sverige. Ett svenskt medborgarskap kan därför inte anses utgöra ett bevis på en etablerad och stark anknytning till Sverige.

Arbetslinjen utgör en hörnsten i det svenska välfärdssystemet – den som kan arbeta ska arbeta, oavsett nationalitet. Principen har haft betydande genomslag inom den arbetsbaserade försäkringen och låg till grund för många av de reformer inom socialförsäkringen som genomfördes i början av 2000-talet. Det är varken ekonomiskt eller socialt hållbart att personer som kan arbeta inte gör det. Att undanta svenska medborgare som flyttar till Sverige från krav på kvalificeringstid innebär att incitamenten att ta ett arbete inte blir lika starka för denna grupp. Med andra ord skulle svenska medborgare med svag anknytning till Sverige undantas från arbetslinjen till skillnad från de som alltid har bott och arbetat här. Vi kan inte se några skäl till att arbetslinjen skulle gälla i mindre omfattning för dessa personer.

Socialförsäkring är inte heller det samma som socialt bistånd. Som nämns tidigare utgör det sociala biståndet ett lands yttersta skyddsnät och det är logiskt att utgå från att det land som en person är medborgare i också har det yttersta ansvaret för att landets medborgare kan leva ett värdigt liv. Socialförsäkringar har inte samma syfte och funktion, utan bygger i stället på en försäkrings-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tanke där den som är försäkrad, precis som med privata försäkringar, också är med och finansierar systemet. Det finns olika former av finansiering av socialförsäkringssystem. Vissa länder finansierar hela sitt sociala trygghetssystem genom sociala avgifter, som betalas av en persons arbetsgivare. Andra länder finansierar sitt system genom skatter. De svenska socialförsäkringsförmånerna finansieras genom flera olika finansieringslösningar. Vad gäller de bosättningsbaserade förmånerna är det främst den så kallade livscykelprincipen som utgör finansieringsgrund.

Ett socialförsäkringssystem som bygger på medborgarskap behöver ha en finansieringsmekanism som innebär att de personer som har rätt till förmånerna också är skyldiga att bidra till systemets finansiering. Ett villkor för att få förmåner utbetalda är då också att avgifterna till försäkringen har betalats in.

Den livscykelprincip som finansierar den svenska bosättningsbaserade grenen av socialförsäkringen är inte konstruerad för att försäkra personer som lever utomlands och som inte kan väntas bidra till systemets finansiering. Detta var en central orsak till 1999 års ställningstagande om att det är den faktiska anknytningen, snarare än en formell anknytning, som ska avgöra om en person är försäkrad. För att övergå från ett bosättningsvillkor till ett medborgarskapsvillkor behöver även grunden för socialförsäkringens finansiering ses över. En sådan översyn omfattas inte av vårt uppdrag. Vi anser därför även på den grunden att medborgarskap inte bör utgöra en grund för att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Slutsats

Vår bedömning är att det är för många olika grupper som ska likabehandlas och för många olika förutsättningar för rätt till likabehandling som behöver beaktas om medborgarskap läggs till grund för kvalificeringen till socialförsäkringsförmåner. Det är, som visas i tabell 5.1, fler grupper som måste likabehandlas med svenska medborgare än vad som gäller avseende rätten till ekonomiskt bistånd. Ett sådant krav skulle därför med stor sannolikhet inte uppfylla syftet med denna reform: att minska tillsdragningseffekterna till Sverige och öka incitamentet till eget arbete.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vidare innebär den stora andelen grupper som måste likabehandlas enligt vår bedömning att regelverket i tillägg inte kan utformas på ett sätt som är tillräckligt transparent, förutsebart och lättöverskådligt för att uppfylla kraven på en rättssäker lagstiftning. I detta väger vi särskilt in den ekonomiska betydelse som socialförsäkringsförmånerna kan ha för enskilda individer. Det skulle också vara mycket svårt för myndigheterna att tillämpa.

En medborgarskapslösning skulle dessutom innebära ett skifte vad gäller synen på finansieringen av socialförsäkringen, som det inte ligger inom vårt uppdrag att lösa.

Vår sammantagna bedömning är därför att en lagstiftning som innehåller ett medborgarskapsvillkor för att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner inte är lämpligt för att uppnå det resultat som våra direktiv eftersträvar. Vi kommer i stället att lägga fram ett förslag om kvalificeringsvillkor för de bosättningsbaserade förmånerna som de som bosätter sig i Sverige ska omfattas av. Detta kommer att utvecklas i kapitel 6.

6 En modell för kvalificering till socialförsäkringen m.m.

6.1 Inledning

Vårt uppdrag är att ge förslag på en kvalificering till socialförsäkringen och särskilt vissa utpekade bosättningsbaserade förmåner. Enligt våra direktiv ska utgångspunkten vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Möjligheten till kvalificering ska ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige. Även medborgarskap i Sverige eller i annan EU/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen ska utredas.

Kapitlet inleds med en internationell utblick. Vi kommer därefter, enligt med våra direktiv, lägga fram ett förslag som innebär att för att en person ska anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening måste hans eller hennes vistelse i landet vara laglig. Detta eftersom permanent och laglig bosättning i Sverige, enligt våra direktiv, är en av utgångspunkterna för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna.

Därefter kommer förslaget om kvalificering till socialförsäkringsförmånerna att presenteras. Först hur vi föreslår att villkoren för kvalificering ska utformas, sedan vilka förmåner som ska ingå. Därefter kommer vi att visa på vem som ska omfattas av kvalificeringsvillkoren. Slutligen presenterar vi den författningstekniska lösningen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.2 Internationell utblick

6.2.1 Inledning

För att identifiera goda exempel ska vi enligt direktiven göra en internationell jämförelse. Socialförsäkringssystemen runt om i världen är mycket olika och det kan vara svårt att på ett rättvisande sätt jämföra system som baserar sig på olika principer. Vi har begränsat vår jämförelse till länder inom EES, för att hitta goda exempel i socialförsäkringssystem där man liksom i Sverige måste ta hänsyn till EU-rättens bestämmelser om likabehandling. Systemen för social trygghet i de nordiska länderna och då framför allt Sverige, Finland, Norge och Danmark liknar varandra på ett principiellt plan och därför har vi i första hand gjort en jämförelse med dem. Vi har även sett exempel på kvalificeringsregler i vissa andra länder inom EES. Vi beskriver sådana bestämmelser från Kroatien och Polen.

6.2.2 Finland[1]

Bosättning, arbete och förmåner

Rätten till förmåner inom det sociala trygghetssystemet i Finland är dels baserat på bosättning, dels relaterat till arbete. Vissa förmåner är både bosättningsbaserade och relaterade till arbete. De bosättningsbaserade förmånerna är reglerade i särskilda förmånslagar, som vi återkommer till nedan.
I sjukförsäkringslagen (1224/2004) finns bosättningsbaserade förmåner som också är relaterade till förekomsten av ett arbete. Förmåner enligt denna lag som kan jämföras med motsvarande förmåner i socialförsäkringsbalken, SFB, är sjukdagpenning och föräldradagpenning. Föräldradagpenning omfattar förmånerna graviditetspenning, föräldrapenning och särskild graviditetspenning. Förmånerna enligt de särskilda förmånslagarna och förmåner enligt sjukförsäkringslagen verkställs av Folkpensionsanstalten (FPA). Förmåner som verkställs av FPA benämns som FPA-förmåner. De helt arbetsrelaterade förmånerna utgörs av motsvarande arbetsskadeersättning

[1] Källor: Folkpensionsanstalten FPA/KELA: https://www.kela.fi/privatpersoner. Lagstiftning och förarbeten från Finlex: https://www.finlex.fi/sv.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

och inkomstgrundande pension som enligt SFB. Dessa hanteras i huvudsak genom försäkringsbolag och pensionsförsäkringsbolag.

Rätt till FPA-förmåner enligt de särskilda förmånslagarna kan finnas på grundval av bosättning och på grundval av arbete. Försäkrad enligt sjukförsäkringslagen är den som arbetar, är verksam som företagare eller är bosatt i Finland.[2]

Lagen om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall (16/2019)

Vad som krävs för att anses som bosatt och vilka förutsättningar som gäller för arbete finns reglerat i lagen om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall (16/2019), nedan lagen 16/2019. Lagen 16/2019 gäller personer som kommer från utlandet till Finland eller flyttar till utlandet från Finland (1 §). Enligt förarbetena ska lagen tillämpas när man inför ett beslut om en förmån måste avgöra om någon ska anses arbeta eller vara bosatt i Finland.[3] Lagen tillämpas tillsammans med förmånslagstiftningen och unionsrätten.

Vilka särskilda förmånslagar som omfattas framgår av 1 § 2 mom. 1 och 2 punkten (härefter punkten 1 och punkten 2). I punkten 1 anges de lagar som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, ”samordningsförordningen”, och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, ”tillämpningsförordningen”. Det är fråga om följande lagar:

- folkpensionslagen (568/2007),
- barnbidragslagen (796/1992),
- lagen om handikappförmåner (570/2007),
- lagen om garantipension (703/2010) och
- lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007).

[2] 1 kap. 2 § sjukförsäkringslagen.
[3] Den finländska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall och till vissa lagar som har samband med den, (RP 188/2018 rd), s. 40.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

I punkten 2 listas följande lagar:

- lagen om moderskapsunderstöd (477/1993),
- lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014) och
- lagen om underhållsstöd (580/2008).

Förmåner enligt punkten 2 omfattas av förordning (EU) nr 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.[4] Sjukförsäkringslagen nämns inte i lagen 16/2019 men i sjukförsäkringslagen finns en hänvisning till lagen 16/201.

I 5 § lagen (16/2019) definieras vad som avses med bosättning i Finland i fråga om FPA-förmåner. Enligt 5 § anses en person som bosatt i Finland om han eller hon är stadigvarande bosatt i Finland och har sin egentliga bostad och sitt egentliga hem i Finland samt ständigt huvudsakligen vistas i Finland. Bestämmelsen kan till viss del jämföras med bosättningsbegreppet i 5 kap. 2 § SFB. Vistelsen i Finland förutsätts vara laglig vilket framgår av 4 § i lagen 16/2019.

Bedömning av bosättning och arbete vid flytt till Finland

Om en person kommer till Finland från utlandet för att arbeta och ansöker om sådana förmåner som omfattas av punkten 1 prövas om kriteriet för att betraktas som arbetstagare enligt 7 § är uppfyllt. Prövningen sker om den aktuella förmånslagstiftningen föreskriver att en person kan anses som bosatt genom arbete eller det föreskrivs en rätt till en förmån på grundval arbete (till exempel nedan om barnbidrag).

En person betraktas som arbetstagare enligt 7 § om hans eller hennes förvärvsinkomster åtminstone motsvarar en månadsinkomst som utgör det beräknade beloppet för grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). Sistnämnda lag kan jämföras med lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring i Sverige. Månadsinkomsten på 2025 års nivå utgör 800,02 euro.[5] En person betraktas som arbetstagare från och med tidpunkten då denne börjar att arbeta och så länge som det arbete som uppfyller

[4] RP 188/2018 rd s. 40.
[5] FPA/KELA om grunddagpenning, https://www.kela.fi/grunddagpenning, senast hämtad 2025-04-03.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

inkomstkravet fortsätter. Det finns bestämmelser om vad som gäller om arbetet minskar, avbryts eller upphör (8 §).

För arbetstagare som kommer till Finland från ett tredje land och ansöker om förmåner som omfattas av punkten 2 prövas om bosättningsvillkoret enligt 5 § är uppfyllt (se ovan).[6] Om en person kommer till Finland av någon annan anledning än arbete eller motsvarande verksamhet och ansöker om förmåner som omfattas av punkten 1 prövas ifall personen är bosatt i Finland (10 §). Detta gäller även för personer som kommer till Finland för att studera och ansöker om förmåner som omfattas av punkten 1.

Avgörande för denna bosättningsbedömning är om flytten har skett från ett land som tillämpar EU-lagstiftning eller inte. Om den aktuella personen har flyttat från ett land som inte tillämpar EU-lagstiftning bedöms frågan om stadigvarande bosättning med beaktande av kriterierna i 4 § lagen om hemkommun (201/1994). Lagen om hemkommun är den finländska motsvarigheten till den svenska folkbokföringslagen (1991:481). Om personen har flyttat från ett land som tillämpar EU-lagstiftning bedöms bosättningen i första hand enligt samordningsförordningarna (se avsnitt 5.4.4)

En person som vistas i Finland endast för att studera och ansöker om förmåner som avses i punkten 2 anses inte som bosatt i Finland.

Förmånsspecifik kvalificering

Barnbidrag på grundval av arbete

Barnbidrag i Finland betalas ut för barn som anses vara bosatta i Finland. Barnbidrag kan också betalas ut för barn till en arbetstagare som kommer till Finland från ett land utanför ett EU/EES-land. Förutsättningen för detta är att kravet på laglig vistelse och kriterierna för att anses som arbetstagare enligt lagen (16/2019) är uppfyllda. I barnbidragslagen finns emellertid ett antal situationer där barnbidrag inte betalas ut till en sådan arbetstagare.[7] Barnbidrag betalas inte ut om arbetstagarens rätt att arbeta i landet är högst sex månader. Barnbidrag betalas inte heller ut i vissa andra situationer där rätten att arbeta är begränsad i tid. Det kan i sistnämnda fallet

[6] RP 188/2018 rd s. 45.
[7] 1 a § barnbidragslagen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

avse arbetstagare som omfattas av student- och forskardirektivet, arbetstagare som omfattas av ICT-direktivet och säsongsanställningsdirektivet.

Krav på viss bosättningstid

Krav på en viss bosättningstid kan gälla för vissa förmåner. Detta gäller för folkpension i form av ålderspension, familjepensioner (efterlevandepension och barnpension som grundskydd), folkpension i form av sjukpension (motsvarande sjukersättning och aktivitetsersättning) och garantipension. För motsvarande förmåner i det svenska systemet finns också krav på en viss försäkringstid. För rätt till folkpension i form av ålderspension och garantipension krävs som huvudregel att sökande varit bosatt i Finland i minst 3 år efter 16 års ålder.[8] Beloppet för folkpension är beroende av den tid personen har varit bosatt i Finland mellan det att han eller hon fyllde 16 år och det att folkpensionen eller garantipensionen började, dock högst till han eller hon fyllde 65 år.[9] Om denna tid är mindre än 80 procent av den totala tiden multipliceras beloppet av den fulla folkpensionen med en avvägningskoefficient.[10]

När det gäller efterlevandepensionen (som familjepension) gäller som huvudregel en minsta bosättningstid för den avlidne på 3 år efter 16 års ålder.[11] Bosättningstiden påverkar precis som ovan efterlevandepensionens belopp och även här används ovannämnda avvägningskoefficient.[12] För den efterlevande gäller som huvudregel ett krav på 3 års bosättning före dödsfallet.[13] Det krävs också att den efterlevande flyttar till Finland inom ett år efter dödsfallet. I fråga om barnpension krävs som huvudregel att barnet har bott i Finland vid tidpunkten för dödsfallet eller flyttar till Finland inom ett år efter dödsfallet. Detta ska jämföras med motsvarande förmåner i Sverige där krav på 3 års försäkringstid gäller den avlidne i fråga om efterlevandeförmån till vuxen. För efterlevandeförmån till barn däremot uppställs inte något krav på viss försäkringstid eller liknande.

[8] 9 § folkpensionslagen och 1 kap. 4 § lag om garantipension.
[9] 21 § 1 mom. folkpensionslagen.
[10] 21 § 3 mom. folkpensionslagen.
[11] 9 § folkpensionslagen.
[12] 32 § folkpensionslagen.
[13] 9 § folkpensionslagen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.2.3 Norge[14]

Bosättning, arbete och förmåner

Det sociala trygghetssystemet i Norge är både bosättningsbaserat och arbetsbaserat. Förmåner som kan jämföras med sådana förmåner som regleras i SFB finns dels i *lov om folketrygd* (*folketrygdeloven*), dels i särskilda förmånslagar.

Folketrygdeloven reglerar *folketrygden* (folkförsäkringen) som är den norska socialförsäkringen. Personer som är bosatta i Norge är automatiskt medlemmar i *folketrygden*. En person som inte anses vara bosatt i Norge kan vara försäkrad genom arbete i Norge. Som huvudregel medför även en anställning automatiskt medlemskap i *folketrygden*. I *folktrygdeloven* finns familjeförmåner, förmåner vid sjukdom, förmåner vid funktionsnedsättning, förmåner vid yrkesskada, förmåner vid ålderdom och efterlevandeförmåner.

Utöver *folketrygdeloven* finns särskilda förmånslagar. Ett exempel på en särskild förmånslag är *lov om barnetrygd* (*barnetrygdeloven*). I *barnetrygdeloven* finns bestämmelser om *barnetrygd* (barnbidrag) och *utvidet barnetrygd* (utökat barnbidrag) som avser täcka merkostnader för ensamstående föräldrar.

Bosättning och personer som kommer till Norge

En person som kommer till Norge räknas som bosatt enligt *folktrygdeloven* om vistelsen är avsedd att pågå eller har pågått i minst tolv månader (jämför 5 kap. 3 § SFB). Att vistelsen är laglig är en förutsättning för medlemskap i *folketrygden*. En person som flyttar till Norge med avsikt att stanna minst tolv månader anses som bosatt från inresedagen.

Barnbidrag lämnas för ett barn som är bosatt i Norge.[15] I *barnetrygdeloven* definieras vad som utgör bosättning.[16] Om barnet uppehåller sig i Norge i minst tolv månader räknas barnet som bosatt.[17] Det finns också krav på att barnets vistelse i Norge ska vara laglig. Den person som barnet bor hos ska också vistas lagligt i Norge.

[14] Källor: NAV (Arbeids- og velferdsetaten): https://www.nav.no; lagstiftning från Lovdata: https://lovdata.no.
[15] § 2 barnetrygdeloven.
[16] § 4 barnetrygdeloven.
[17] Barnetryg: https://www.nav.no/barnetrygd, senast hämtad 2025-04-03.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Barn som har ansökt om asyl i Norge eller barn till personer som har ansökt om asyl i Norge anses som bosatta tidigast från den kalendermånad då beslut om beviljande av asyl eller uppehållstillstånd fattas.

Förmånsspecifika kvalificeringsregler

För vissa förmåner i *folketrygdeloven* uppställs krav på medlemskap i *folketrygden* under en viss tid vilket kan jämföra med sådana krav på försäkringstid som finns för vissa förmåner i SFB. I *folketrygdeloven* finns till exempel krav på fem års medlemskap i *folketrygden* för den norska motsvarigheten till sjukersättning (*uføretrygd*) och för ålderspension (*alderspensjon*).[18]

Även för efterlevandeförmåner finns krav på medlemskap under en viss tid. Det krävs att den avlidne var medlem i *folketrygden* de senaste fem åren före dödsfallet. Olika krav kan uppställas beroende på om personen är en EU/EES-medborgare eller inte. För att vara berättigad till *full uføretrygd*, *grunnpensjon*, *minste pensjonsnivå*, och *garantipensjon* krävs minst 5 års medlemskap i *folketrygden* och 40 års medlemsskap i *folktrygden* för full ersättning/pension. I fråga om *tilleggspensjon* krävs minst 5 års intjänande av pensionspoäng och för *full tilleggspensjon* krävs intjänande av 40 år i pensionspoäng. Dessa system liknar motsvarande villkor för garantipension och sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning enligt SFB.

6.2.4 Danmark[19]

Bosättning, arbete och förmåner

Det sociala trygghetssystemet i Danmark är både bosättningsbaserat och arbetsbaserat. Förmåner som kan jämföras med sådana förmåner som regleras i SFB finns i olika förmånslagar. Exempel på sådana förmåner är *børne- og ungedyelse* (barnbidrag), *børnetilskud* (inklusive *ekstra* och *særligt børnetilskud*), *barseldagpenge* (föräldrapenning), *sygedagpenning* (sjukpenning), *førtidspension* (förtidspension eller motsvarande sjuk- och aktivitetsersättning), *arbejds-*

[18] § 12–2 och § 19–9 § folketrygdeloven.
[19] Källor: Borger dk: https://www.borger.dk. Lagstiftning från Retsinformation: https://www.retsinformation.dk.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

skadesikring (arbetsskadeersättning), *folkpension* (allmän pension), *seniorpension* och *tidlig pension* (förtida pension). *Børnetilskud* är ett ekonomiskt tillskott till ensamstående föräldrar och ges till olika kategorier av ensamstående föräldrar. *Seniorpension* kan sökas om man har sex år kvar till den allmänna pensionen, har nedsatt arbetsförmåga på grund av hälsoproblem och en långvarig anknytning till arbetsmarknaden.

Förmånsspecifika kvalificeringsregler

Børne- og ungedyelse, børnetilskud och bosättningstid eller arbete

Det danska barnbidraget (*børne- og ungedyelse*), betalas som huvudregel automatiskt ut till en vårdnadshavare om följande villkor är uppfyllda: barnet är under 18 år, vårdnadshavaren och barnet bor i Danmark, vårdnadshavaren är obegränsat skattskyldig och barnet blir inte försörjd av det allmänna (exempelvis vid placering utanför hemmet).[20] Det krävs att minst en av de personer som har försörjningsskyldighet för barnet har bott eller arbetat i Danmark i minst sex år de senaste tio åren (alternativt minst två år vid tillämpning av regelverket före den 1 januari 2018).

Børnetilskud betalas ut bland annat följande villkor är uppfyllda: barnet bor i Danmark, barnet blir inte försörjd av det allmänna (se ovan) och mottagaren av *børnetilskud* har stadigvarande bosättning i landet. Minst en av de personer som har underhållsskyldighet gentemot barnet ska också ha bott eller arbetat i Danmark i minst sex år de senaste tio åren.[21]

Om kravet på sex års bosättning eller arbete inom de senaste tio åren inte är uppfyllt enligt ovan gäller särskilda regler för utlänningar som flyttar till Danmark och för danska medborgare som flyttar tillbaka för rätt till barnbidrag och rätt till børnetilskud.[22] I detta fall utgår en proportionell andel av förmånen i förhållande till en viss tid som utlänningen eller den danska medborgaren har bott eller arbetat i det danska riket (Danmark, Färöarna eller Grönland) inom de senaste tio åren. Detta kallas för periodiseringsprincipen

[20] § 2 lov om børne- og ungedyelsen (børne- og ungedyelseloven).
[21] § 5 lov om børnetilskud (børnetilskudsloven).
[22] § 2 stk. 2 børne- og ungedyelseloven och børnetilskudsloven.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

(optjeningsprincippet) och innebär att man successivt tjänar in rätten till förmånerna.

Ett minimum för att ha rätt till ersättning är 6 månaders bosättning eller arbete och ger 8,3 procent av förmånen, 12 månaders bosättning eller arbete ger 16,7 procent av förmånen, 18 månaders bosättning eller arbete ger 25 procent av förmånen och så vidare. Efter sex års bosättning eller arbete betalas barnbidrag ut till hundra procent. Rätt till sammanläggning gäller för de personer som omfattas av samordningsförordningarna, vilket innebär att bosättnings- och anställningsperioder från andra EU/EES-länder får räknas in för att uppfylla kvalifikationsperioden.[23]

Krav på viss tids permanent bosättning uppställs också i fråga om *børnetilskud* avseende utlänningar som inte är medborgare i ett EU/EES-land eller konventionsflyktingar.[24] Tiderna varierar beroende på vilken kategori av *børnetilskud* det är fråga om.

Medborgarskap och krav på viss bosättningstid

För rätt till *folkepension*, *tidlig pension*, *førtidspension* och *seniorpension* krävs som utgångspunkt att den sökande är dansk medborgare.[25] Det finns vissa undantag till kravet på danskt medborgarskap. Kravet på danskt medborgaskap gäller inte om den utländske medborgaren har haft en stadigvarande bosättning i det danska riket i minst tio år mellan 15 års ålder och den allmänna pensionsåldern. Av dessa tio år ska fem år vara närmast i anslutning till tidpunkten då pensionen beviljas. Kravet på medborgarskap gäller inte heller om den utländske medborgaren är flykting och har fått uppehållstillstånd. Om utlänningen är medborgare i ett EU/EES-land eller Schweiz krävs som utgångspunkt inte danskt medborgarskap för rätt till *følkepension* och *førtidspension*.

Rätten till *folkepension*, *førtidspension tidlig pension*, och *seniorpension* är villkorad av minst tre års stadigvarande bosättning i riket mellan 15 års ålder och pensionsåldern.[26] Det finns också vissa undantag till kravet på tre års bosättning. Detta gäller för personer som är flyktingar. Bosättningstiden i det land som flyktingen kom-

[23] § 2 stk. 8 børne- og ungedyelseloven,
[24] Se § 5–5a børnetilskudsloven.
[25] § 2 lov om social pension (pensionsloven).
[26] § 4 pensionsloven.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

mer från eller det land där utlänningen anses var flykting räknas in i treårsperioden. Om den sökande är medborgare i ett EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien kan det också finnas en rätt till *folkepension* trots att treårskravet inte är uppfyllt. Detta gäller om sökande har en intjänad rätt till pension från ett EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien under sammanlagt minst tre år varav minst ett år måste ha tjänats in i Danmark. Kravet på tre års bosättning för rätt till *folkepension* gäller inte heller personer som har arbetat i ett EU/EES-land, Schweiz eller Storbritannien eller har bott i ett land som Danmark ingått bilateralt avtal med enligt vilket kravet på tre års bosättning inte gäller.

Rätt till hel *folkepension*, *førtidspension*, *tidlig pension* och *seniorpension* är villkorad av stadigvarande bosättning i riket under minst nio tiondelar (för personer födda före den 1 juli 1958 gäller fyra femtedelar) av intjänandetiden från 15 års ålder till folkpensionsåldern. Är detta villkor inte uppfyllt bestäms pensionen efter förhållandet mellan bosättningstiden och nio tiondelar av intjänandetiden

6.2.5 Övriga länder inom EU och EES – exempel

Kroatien[27]

Nedan följer exempel på förmåner inom det kroatiska systemet för social trygghet som är kopplade till någon form av kvalificering relaterad till bosättning, försäkringstid och medborgarskap.

Kroatiens motsvarighet till barnbidrag (*doplatak za djecu*) är inkomstprövat och förutsätter att sökanden dels bor i hushållet med barnet dels försörjer barnet.[28] Kvalificerade för barnbidraget är kroatiska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd.[29] Detta gäller under förutsättning att dessa varit bosatta i Republiken Kroatien under minst tre år innan ansökan om barnbidrag lämnades in.[30] Personer som har beviljats asyl och personer som beviljats subsidiärt skydd är kvalificerade för barnbidrag utan

[27] Källor: det kroatiska institutet för sjukförsäkring förkortat HZZO: https://hzzo.hr. Lagstiftning från Republiken Kroatiens officiella tidning, Narodne Novine: https://www.nn.hr och zakon.hr för konsoliderad lagtext: https://www. zakon.hr. European Commission (webbplats). Your rights country by country (2024). Maternity/paternity/parental benefits samt Cash benefits (sick-leave).
[28] Artikel 2 och 8 i barnbidragslagen (*zakon o doplatku za djecu*).
[29] Artikel 9 barnbidragslagen.
[30] Artikel 7 barnbidragslagen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

krav på medborgarskap och viss bosättningstid. Samma sak gäller för dessa personers familjemedlemmar enligt asylbestämmelserna. Personer som är tillfälligt bosatta i Kroatien är kvalificerade om de har rätt till barnbidrag enligt samordningsförordningarna.

Ersättning vid föräldraledighet finns. Ersättningen beror på vilken form av ledighet det är frågan om. För vissa former av ledighet uppställs krav på viss försäkringstid och/eller bosättningstid för mottagaren. Det är fråga om mammaledighet (*rodiljin dopust*), pappaledighet (*očinski dopust*), föräldraledighet (*roditeljski dopust*) och föräldraledighet för adoptivföräldrar (*posvojiteljski dopust*). Det finns även en form av ledighet för att ta hand om ett barn som har en svår funktionsnedsättning och ledighet för fosterföräldrar. För ersättning vid mammaledighet och pappaledighet krävs minst sex månaders pensionsgrundande tjänstgöring. Vid avbrott måste den pensionsgrundande tjänstgöringen uppgå till minst nio månader under de senaste två åren.[31] Om detta villkor inte är uppfyllt lämnas en lägre ersättningsnivå. För arbetslösa gäller en viss tids registrering hos den kroatiska arbetsförmedlingen.[32]

Föräldravård av barnet (*roditeljska briga o djetetu*) är en form av mammaledighet eller föräldraledighet som kan beviljas personer som står helt utanför arbetsmarknaden.[33] Det kan bland annat röra sig om pensionärer, personer med nedsatt arbetsförmåga och studerande. Förutsättningen för denna ledighet är bland annat att föräldern är kroatisk medborgare och vid tidpunkten för barnets födelse varit permanent bosatt i Kroatien i minst fem år. En utlänning ska ha ett permanent uppehållstillstånd i minst fem år vid samma tidpunkt alternativ uppehållstillstånd som varaktigt bosatt i minst fem år.

För rätt till motsvarande sjukpenning (*naknada za vrijeme privremene spriječenosi za rad*) krävs att den sökande är registrerad för obligatorisk sjukförsäkring hos kroatiska institutet för sjukförsäkring (HZZO) som en ekonomiskt aktiv person. Det uppställs ett minsta krav på nio månaders pensionsgrundande tjänstgöring.[34] Vid avbrott måste den pensionsgrundande tjänstgöringen uppgå till minst tolv månader de senaste två åren. Om detta villkor inte är uppfyllt kan en lägre ersättningsnivå ges.

[31] Se bland annat artikel 7.4 och 32 lagen om moderskaps- och föräldrapenning (Zakon o rodiljnim i roditeljskim potporama).
[32] Artikel 38 lagen om moderskaps- och föräldrapenning.
[33] Artikel 41 lagen om moderskaps- och föräldrapenning.
[34] HZZO: https://hzzo.hr/pitanja-i-odgovini/11, senast hämtad 2025-04-03.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Polen[35]

Polen har ett i huvudsak arbetsbaserat socialförsäkringssystem. Det finns en obligatorisk socialförsäkring som ger alla anställda inkomstrelaterade förmåner. Familjeförmåner är bosättningsbaserade.[36] Nedan följer exempel på förmåner som är kopplade till någon form av kvalificering relaterad till bosättning och medborgarskap.

Bland familjeförmånerna finns olika barnbidragsliknande förmåner som familjebidrag (*Zasiłek rodzinny*), förmån för uppfostran av barn – så kallad 800 Plus (*Świadczenie wychowawcze, 800 Plus*), förmånen Aktiv hemma (*Aktywnie w domu*). För att vara kvalificerade för dessa förmåner ska förmånstagaren vara polsk medborgare, en utlänning som faller in under tillämpningsområdet för samordningsförordningarna eller bilaterala avtal om social trygghet, en utlänning som är bosatt i Polen med flyktingstatus eller som subsidiärt skyddsbehövande (gäller i fråga om familjebidrag) eller är bosatt, i vissa fall vistas, med stöd av särskilt angivna uppehållstillstånd om utlänningen bor i Polen tillsammans med sina familjemedlemmar/barnet. För vissa tillstånd antecknas ”tillträde till arbetsmarknaden” i uppehållskortet. En sådan anteckning medför med vissa undantag att utlänningen är kvalificerad på samma sätt som ovan.

Kravet på att barnet ska vara bosatt i Polen gäller endast i förhållande till utlänningar som varken är medborgare i ett EU/EES-land eller Schweiz, utlänningar som vistas i Polen, utlänningar som har flyktingstatus eller uppehållstillstånd.[37]

[35] Källor: lagtext från Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP): https://isap.sejm.gov.pl/. Lagen om familjeförmåner (Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych), lag om statligt stöd till barnuppfostran (Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci) och lag om stöd till föräldrar i yrkesverksamhet och vid uppfostran av barn (Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – Aktywny rodzic”).
[36] MISSOC (juli 2024). General principles.
[37] MISSOC (juli 2024). Family benefits.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.3 Krav på laglig vistelse för att anses bosatt

Vårt förslag: Kravet på att en person för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening ska ha sitt egentliga hemvist här i landet och vistas här lagligen ska uttryckligen framgå av lag.

Vår bedömning: Det krävs inte ytterligare författningsändringar för att myndigheterna ska kunna handlägga det uppställda kravet på laglig vistelse.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

6.3.1 Kravet på laglig vistelse behöver framgå av lagtexten

Av förarbetena till bestämmelserna i 5 kap. SFB framgår att endast den som har rätt att vistas i Sverige rimligen bör anses vara bosatt här (prop. 1998/99:119 s. 99). Det är också så som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har tillämpat de bestämmelser som kräver bosättning för att man ska vara berättigad till förmånen.

Så som vi diskuterat i avsnitt 5.2.5 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen emellertid år 2024 att kravet på laglig vistelse inte kommer till uttryck i lagtexten. Domstolen ansåg därför att det inte finns något krav på att en person ska ha uppehållstillstånd för att anses bosatt i Sverige i SFB:s mening (HFD 2024 ref. 17, se också HFD 2014 not. 20 angående uppehållsrätt). Utan ett krav på att en person ska vistas lagligt i Sverige för att anses bosatt här blir följden att personer som saknar rätt att vara här men som i övrigt uppfyller kravet på bosättning kan få tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

I våra direktiv anges att möjligheten till kvalificering till socialförsäkringen bland annat ska vara att man har permanent och laglig bosättning i Sverige. Vi kommer i enlighet med vårt uppdrag att föreslå kvalificeringsregler för vissa bosättningsbaserade förmåner (se avsnitt 6.4 och särskilt 6.4.2). Kravet på laglig vistelse har genom SFB:s bosättningsbegrepp ett nära samband med dessa kvalificeringsregler. Vi anser därför att det ligger inom vårt uppdrag att förtydliga bestämmelsen om bosättning i SFB så att det tydligt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

framgår av lagtexten att det krävs en laglig vistelse för att anses bosatt enligt 4 kap. 3 § SFB.

Kriteriet för att någon ska vara i landet lagligen har redan tillämpats under lång tid som en del av bedömningen av om en person har egentlig hemvist i Sverige enligt 5 kap. 2 § SFB. Detta innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör vara väl förtrogna med denna typ av bedömningar. Vi bedömer därför att vad som i praktiken utgör en laglig vistelse varken behöver eller bör förtydligas i lag.

Rätten att vistas i Sverige framgår vidare av annan lagstiftning än SFB. Vi har, i avsnitt 5.2 beskrivit vilka olika rättsliga grunder som finns för laglig vistelse i Sverige. I korthet kan det här endast repeteras att det endast är svenska medborgare som har en absolut rätt att vistas i landet. Övriga behöver uppehållstillstånd, om de inte har uppehållsrätt, visering för längre tid än tre månader eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, enligt 2 kap. 8 b § utlänningslagen (2005:716), UtlL. Det bör också tilläggas att vad som utgör laglig vistelse kan förändras över tid, inte minst inom unionsrätten. Till exempel har EU-domstolen utvecklat begreppet härledd uppehållsrätt (se avsnitt 5.2.4) och det kan inte uteslutas att det sker ytterligare utveckling av när en person ska anses vistas lagligen i en medlemsstat. Detta är ännu en god anledning för att inte införa en definition av laglig vistelse i SFB.

Vi föreslår att kravet på laglig vistelse i Sverige för att anses bosatt i SFB:s mening bör framgå av lagtexten i 5 kap. 2 § SFB. Av denna bestämmelse framgår att en person anses bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här. Vi anser att frågan om hemvist har nära samband med rätten att vistas i Sverige, vilket gör att frågan om laglig vistelse passar väl in i bestämmelsens systematik. Det är också på sådant sätt som Försäkringskassan har tillämpat bestämmelsen tidigare, att laglig vistelse är en del av bedömningen om någon har egentlig hemvist i Sverige.

I sammanhanget ska också 5 kap. 3 § SFB nämnas. Denna bestämmelse är en hjälpregel till 5 kap. 2 § SFB och innebär huvudsakligen följande. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Denna regel ska läsas tillsammans med den föreslagna ändringen i 5 kap. 2 § SFB vilket innebär att vistelsen ska vara laglig. För att anses som bosatt krävs också att vistelsen kan antas

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

vara en längre tid än ett år. Men, återigen, någon egentlig skillnad mot vad som tillämpats innan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande är inte syftet.

Vidare finns det i 5 kap. 12 § SFB bestämmelser med innebörden att den som enligt UtlL ska ha ett uppehållstillstånd ska få förmåner först från den dag då uppehållstillståndet börjar gälla, och inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Det finns dock möjlighet att göra undantag från denna utbetalningsregel, till exempel om det föreligger synnerliga skäl. I förarbetena anges att synnerliga skäl tar sikte på när prövningen av uppehållstillstånd endast är av formell natur, till exempel för inflyttade utländska adoptivbarn till här i landet bosatta personer (prop. 1998/99:119 s. 100).

Enligt 5 kap. 12 § andra stycket SFB kan den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd fortsätta att få en förmån trots att uppehållstillståndet har löpt ut. En förutsättning för detta är att en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. I 5 kap. 12 § tredje stycket SFB finns också bestämmelser som innebär att bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för tid då en person får bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Bestämmelsen i 5 kap. 12 § SFB har ofta uppfattats som svår att tillämpa och det förekommer gränsdragningsproblematik. Den problematiken har dock inte att göra med att vi nu föreslår att kravet på laglig vistelse, som gällt sedan tidigare med stöd av uttalanden i förarbetena, nu tydliggörs i lag. Även fortsättningsvis gäller att ersättning i vissa situationer inte kan lämnas med stöd av de krav som bestämmelsen i 5 kap. 12 § SFB ställer upp.

6.3.2 Handläggningen av kravet på laglig vistelse ska fortsätta som tidigare

Handläggning enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer

Såsom tidigare nämnts är kravet på rätt att vistas i landet inget nytt utan det är så som myndigheterna sedan länge handlagt ärenden, inom ramen för bedömningen om en sökande har egentlig hemvist här. Det är först efter HFD 2024 ref. 17 som förutsättningarna för

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att hävda detta krav ändrades. Syftet med vårt förslag är som nämnts att tydliggöra att det ska krävas en laglig vistelse för att man ska anses bosatt här i SFB:s mening.

Vid handläggningen av ett förvaltningsrättsligt ärende gäller den allmänna principen om att det är den som gör ett påstående som har bevisbördan för att visa riktigheten i detta. Det är med andra ord den som ansöker om en förmån som ska visa att han eller hon vistas lagligen i Sverige. Samtidigt har den handläggande myndigheten ett utredningsansvar och ett serviceansvar. I 110 kap. SFB finns bestämmelser om handläggning av ärenden. Enligt 110 kap. 13 § SFB ska den handläggande myndigheten (det vill säga Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten) se till att ett ärende utreds i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB. Myndighetens utredningsansvar innebär att myndigheten ska leda utredningen i ett ärende och se till att det material som behövs för ärendets avgörande kommer in. Detta kan till exempel ske genom att myndigheten anvisar den enskilde hur denne bäst kan styrka sina påståenden. Utredningsansvarets omfattning varierar med ärendets beskaffenhet men innebär inte att myndigheten i varje ärende själv måste göra utredningen. Utredningsansvaret blir betydligt mer omfattande i ärenden där myndigheten överväger att fatta ett beslut som är betungande för den enskilde.

Den enskilde har emellertid också genom sin uppgiftsskyldighet ett ansvar för att bidra med relevant dokumentation till ärendet. Ramen för uppgiftsplikten täcker såväl uppgifter som behövs för att bedöma om de grundläggande försäkringsvillkoren är uppfyllda som uppgifter som behövs för prövning av rätten till och storleken av den förmån som är i fråga. Bestämmelserna om den handläggande myndighetens utredningsskyldighet flyttar inte bevisbördan från den enskilde till myndigheten. Det är fortfarande den enskilde som ska bevisa att villkoren för att beviljas en förmån är uppfyllda.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Särskilt om EU/EES-medborgare

För att underlätta den fria rörligheten för personer behöver EU/EES-medborgare som regel endast pass eller annan giltig identitetshandling för att resa in i och vistas på en annan medlemsstats territorium. Som vi presenterat i avsnitt 5.2.4. har EES-medborgare i tillägg uppehållsrätt om vissa kriterier är uppfyllda. Uppehållsrätten kvarstår så länge villkoren för den är uppfyllda. En medlemsstat får endast kontrollera kraven om det finns rimliga tvivel på att personen i fråga uppfyller villkoren för uppehållsrätt. Migrationsverket är handläggande och beslutsfattande myndighet och prövar dessa ärenden utifrån bestämmelserna i UtlL.

Eftersom det inte finns något lagstadgat krav på att EES-medborgare ska dokumentera sin rätt att vistas i Sverige, innebär detta att den handläggande myndigheten på ett annat sätt behöver utreda en persons enskilda omständigheter för att kunna konstatera om han eller hon har uppehållsrätt. Ett krav på laglig vistelse skulle kunna utgöra en särbehandling av utländska medborgare och därigenom otillåten indirekt diskriminering (jämför EU-domstolens dom, kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, C-308/14, EU:C:2016:436, punkt 76). Sådan indirekt diskriminering kan dock ändå godtas om åtgärden är ägnad att säkerställa ett legitimt mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Som ett legitimt skäl för att kräva laglig vistelse för att bevilja bosättningsbaserade förmåner nämns behovet av att skydda den mottagande medlemsstatens finanser (angiven dom, punkt 80). Andra legitima skäl har varit behov av att säkerställa att förmånstagaren har en faktisk anknytning till den behöriga medlemsstaten eller att säkerställa en viss grad av samhällsintegration innan förmåner kan beviljas.

För att ett krav på laglig vistelse ska vara proportionerligt får en handläggande myndighet inte systematiskt kräva att unionsmedborgare ska bevisa att de faktiskt har uppehållsrätt (angiven dom, punkt 83).

Det kan noteras att en särskild utredare har fått i uppdrag att överväga om en registrering av EES-medborgare som vistas här längre än tre månader, kan återinföras i svensk rätt, Ju 2025:01. Uppdraget ska redovisas 30 januari 2026.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheter föreligger redan

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har även möjlighet att vända sig till andra myndigheter för att inhämta nödvändig information. Enligt 110 kap. 31 § SFB är andra myndigheter skyldiga att på begäran lämna Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i balken.

En konstruktion som innebär att en person inte längre är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner om personen inte vistas lagligen i Sverige förutsätter att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får kännedom om beslut med innebörden att en person inte vistas lagligt i landet, exempelvis återkallelse av uppehållstillstånd. Enligt 17 kap. 3 § UtlL har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Migrationsverket. Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vi bedömer att denna bestämmelse är tillräcklig för att säkerställa att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får den information från Migrationsverket som de behöver för att kunna handlägga dessa ärenden. Vi ser därför inte behov av att införa ytterligare bestämmelser om detta.

Sammanfattningsvis har både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten möjlighet att inhämta information från Migrationsverket för att kontrollera att den enskilde vistas i landet lagligt. Myndigheterna har också möjlighet att kontrollera den lagliga vistelsen genom att anvisa den enskilde att bifoga nödvändig dokumentation till ärendet. Migrationsverket har också skyldighet att upplysa dessa myndigheter om det behövs. Ingen av dessa åtgärder kan antas vara särskilt betungande vare sig för berörda myndigheter eller för den enskilde. Kontrollen av om en tredjelandsmedborgare vistas lagligen i Sverige bör därmed kunna utföras med stöd av gällande regelverk och vi bedömer därför att det inte finns behov av ytterligare reglering i denna del.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.4 Kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner

6.4.1 Inledning

Enligt nuvarande regler anses personer som kommer till Sverige och som kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, vara bosatta här redan vid ankomsten. Därigenom blir de försäkrade för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och kan få tillgång till vissa förmåner i samma utsträckning som personer som redan bor här i landet sedan lång tid tillbaka. Regeringen uttalar i våra direktiv att den anser att nuvarande villkor för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen är alltför generösa och riskerar att urholka legitimiteten i socialförsäkringssystemet. Villkoren för att ta del av vissa förmåner bör därför skärpas. Syftet med översynen är dels att minska risken för att socialförsäkringssystemet kan fungera som tilldragningsfaktorer, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete.

I detta avsnitt redogör vi för vårt förslag till en modell för kvalificering till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Enligt våra direktiv ska utgångspunkten vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Den ska samtidigt inte vara mer generös än vad våra internationella åtaganden kräver. Att införa kvalificering för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner genom arbete för vissa men inte alla grupper är problematiskt på olika sätt. Först och främst bygger systematiken i SFB på en uppdelning mellan bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner. Att införa arbete som ett kvalificeringsvillkor för de bosättningsbaserade förmånerna förändrar en sådan uppdelning i grunden genom att en bosättningsbaserad förmån blir en arbetsbaserad.

Ytterligare en svårighet med att introducera arbete som kvalificeringsvillkor är att unionsrätten ställer långtgående krav på likabehandling av arbetstagare, vilket vi har utvecklat i kapitel 5. I kapitel 5 konstaterade vi i linje med detta att medborgarskap fungerar dåligt som urvalskriterium för vilka grupper som ska kvalificera sig. Detta eftersom det är så pass många grupper som enligt unionsrätten behandlas lika som svenska medborgare att kvalificeringsvillkoret inte fyller sitt syfte. Med anledning av detta bedömer vi att kvali-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ficeringsvillkoret bör utgå från bosättning. Att vistelsen i Sverige måste vara laglig för att utgöra bosättning i SFB:s mening framgår av det förslag vi har lämnat i avsnitt 6.3.

För att ändå ge det incitament till arbete som direktiven eftersträvar bör den bosättningsbaserade kvalificeringsregeln kompletteras med en möjlighet att förkorta kravet på bosättningstid genom att arbeta i viss omfattning. På så vis kan en person som nyligen anlänt till Sverige snabbare få tillgång till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna som omfattas av vårt förslag (se avsnitt 6.4.5). En sådan möjlighet behövs också för att värna den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen. Förslaget innebär inte att förmånen blir arbetsbaserad, men däremot att det bosättningsbaserade kvalificeringsvillkoret kan förkortas genom arbete, det vill säga genom egen ansträngning.

Vi inleder med att redogöra för vilka bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för och vilka som det inte bör införas för. Därefter presenterar vi vårt förslag till urvalskriterium, att de som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificering. Efter det kommer vi in på själva villkoren och redogör först för bosättning som huvudvillkor för kvalificering och sedan det alternativa villkoret, kvalificering genom inkomster. Vi redogör därefter för varför vi har valt bort utbildning som kvalificeringsvillkor.

6.4.2 Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för

Vårt förslag: Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla kvalificeringsvillkor för att följande förmåner ska få lämnas:

- föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, enligt 11 och 12 kap.,
- barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,
- omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,
- sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,
- merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,
- assistansersättning, enligt 51 kap.,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

- äldreförsörjningsstöd, enligt 74 kap.,
- bostadsbidrag enligt 95–98 kap., och
- bostadstillägg enligt 100–103 kap.

Skälen för vårt förslag

De åtta förmåner som nämns i våra direktiv

De reformbehov som angetts i våra direktiv är främst dels att de bosättningsbaserade förmånerna riskerar att motverka att nyanlända söker sig till arbetsmarknaden, dels att förmånerna kan ge tilldragningseffekter vid invandring hit. Av våra direktiv framgår också, som vi nämnt inledningsvis, att vi ska redovisa en ordning med kvalificeringsregler för åtta uppräknade förmåner, nämligen föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag inklusive flerbarnstillägg, bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning.

Vi kan konstatera att det rör sig om åtta sinsemellan olika förmåner med den gemensamma nämnaren att de är bosättningsbaserade. Vissa förmåner – barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning – inkomstprövas inte, medan bostadsbidrag och bostadstillägg är föremål för inkomstprövning. Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning är redan i dag föremål för kvalificeringsregler och för full sådan ersättning krävs 40 bosättningsår. Bostadstillägg utgör ett kompletterande bidrag till vissa andra förmåner däribland sjuk- och aktivitetsersättning. Bostadstillägg samordnas även med bostadsbidrag.

För föräldrapenning finns begränsningsregler avseende förmånstiden om man flyttar till Sverige som är beroende av barnets ålder vid bosättningen i Sverige, se 12 kap. 12 § SFB. Rätten till assistansersättning styrs inte av reglerna i SFB utan av andra regler, se vidare nedan. Sammanfattningsvis är det svårt att se några gemensamma drag för de utpekade förmånerna.

Vi har redogjort för en forskningsöversikt avseende tilldragningsfaktorer och incitament för arbete i kapitel 4. Översikten visar att generösa socialförsäkringar har måttliga tilldragningseffekter, men

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att det är svårt att kvantifiera sådana effekter för enskilda förmåner. En del socialförsäkringsförmåner påverkar även incitamenten för arbete. Det gäller inte minst föräldraförsäkringen och bostadsbidraget. Andra socialförsäkringsförmåner har en obetydlig påverkan. Det gäller barnbidraget eftersom det inte inkomstprövas och sjuk- och aktivitetsersättningen eftersom den utgår till personer med högst begränsad arbetsförmåga. När det gäller incitament för arbete är det i sammanhanget viktigt att beakta den samlade effekten av socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd.

Särskilt om assistansersättning

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, ger vissa rättigheter till personer med svåra funktionshinder. Lagen omfattar en definierad personkrets, som förenklat kan beskrivas som personer med varaktiga och stora fysiska eller psykiska funktionshinder som innebär stora svårigheter i livsföringen och ett omfattande behov av stöd eller service.

Den angivna personkretsen har enligt lagen rätt till bland annat insatser i form av biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan (se 9 § p. 2 LSS).

Ansvaret för kostnaderna för assistans är uppdelad mellan kommun och stat. Kommuner har ansvaret för personlig assistent eller ekonomiskt stöd till en sådan insats upp till 20 timmar per vecka för den som beviljats insatsen. Assistanstimmar därutöver kan lämnas genom assistansersättning enligt SFB. Principerna för bedömningen av behovet av personlig assistans är desamma, oavsett om det är kommunen eller Försäkringskassan som beslutar om och finansierar insatsen.

Rätten till assistansersättning bestäms alltså av en bedömning enligt LSS och det är behovets storlek som styr vem – kommunen eller staten genom assistansersättning – som ska svara för kostnaden. Det ligger inte i utredningens uppdrag att förändra prövningen av rätten till personlig assistans. Kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmånen assistansersättning som inte kombineras med en förändring av rätten till personlig assistans leder främst till att behovet i stället får täckas av kommunerna genom tillämpning av LSS. Det är svårt att se att en sådan reform skulle påverka den tilldrag-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ningsfaktor som eventuellt ligger i tillgången till förmånen. Villkor för kvalificering till assistansersättning kan inte heller innebära några större incitament till försörjning genom egna förvärvsinkomster, eftersom sådana möjligheter rimligen är begränsade om man tillhör kretsen som har rätt till stöd och service enligt LSS. En ytterligare svårighet med assistansersättningen är att det är en förmån som kan lämnas till berättigade barn, till skillnad från barnbidraget som lämnas till vårdnadshavare. Det innebär att det är barnet som måste uppfylla något av kvalificeringsvillkoren för att få förmånen.

Sammanfattningsvis finns det enligt vår bedömning ett antal svårigheter med att införa särskilda kvalificeringsregler för förmånen assistansersättning med utgångspunkt i nu gällande regelverk. Vi noterar dock att en statlig utredning – Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet – år 2023 föreslog att staten ska ta över det samlade huvudmannaskapet för assistansersättning (SOU 2023:9). Beroende på hur en sådan eventuell lagstiftning utformas kommer situationen rimligen att förändras. I enlighet med uppdraget i våra direktiv lämnar vi oavsett detta ett förslag som också omfattar den förmånen.

Kvalificeringsvillkor ska gälla för äldreförsörjningsstödet

Äldreförsörjningsstödet kommer i högre grad tredjelandsmedborgare till godo

En bosättningsbaserad förmån som inte särskilt pekas ut i våra direktiv är äldreförsörjningsstödet. Stödet riktar sig till personer som är 66 år och äldre (från och med den 1 december 2025 riktåldern för pension).

Beloppen inom äldreförsörjningsstödet är, om både stöd för bostadskostnad och levnadsnivå i övrigt medräknas, relativt höga. Skälig levnadsnivå utgör en tolftedel av 1,5357 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,2353 prisbasbelopp för den som är gift. Detta motsvarar med 2024 års prisbasbelopp 7 333 kronor per månad för den som är ogift och 5 899 kronor för den som är gift. Skälig bostadskostnad (2024 års belopp) är 7 500 kronor per månad för den som är ogift och 3 750 kronor per månad för den som är gift.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Allmänt sett är det relativt få äldre som får äldreförsörjningsstöd, cirka 1,2 procent av den berättigade gruppen 66 år och äldre. Det är i tillägg relativt få av de migranter som kommer från tredjeland som är 66 år eller äldre och därmed är berättigade till förmånen. För 2024 beräknas cirka 3 500 migranter ha uppnått 66 års ålder och kommit till Sverige under den senaste femårsperioden, 2020–2024. Av dessa är det cirka 1 200 personer som har äldreförsörjningsstöd. Det innebär att av de berättigade personer som kommit till Sverige från tredje land inom en femårsperiod, mottar drygt 3 procent äldreförsörjningsstöd.[38]

Det är därmed tydligt att äldreförsörjningsstödet i hög grad kommer äldre tredjelandsmedborgare till godo. Detta följer i sin tur intentionen med att införa äldreförsörjningsstödet, eftersom en förutsättning för att bli beviljad stödet är att den försäkrade inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension. Vid införandet var just den tilltänka gruppen huvudsakligen de äldre som inte bott tillräckligt länge i landet för att få en tillräcklig pension (prop. 2000/01:136 s. 17 f.).

Äldreförsörjningsstödet bör omfattas av kvalificeringsvillkor för att minska tilldragningseffekten

De bärande skälen för att införa kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner är dels att öka incitamentet till arbete, dels att minska tilldragningseffekten för migranter att söka sig till Sverige.

Även om yngre personer i den grupp som kan komma i fråga för äldreförsörjningsstöd i och för sig typiskt sett skulle kunna arbeta avtar rimligen den möjligheten med stigande ålder. Att införa kvalificeringsregler för äldreförsörjningsstöd för att öka incitamentet till arbete får därför anses vara ett relativt svagt skäl.

Däremot finns det andra skäl för att införa kvalificeringsvillkor för äldreförsörjningsstöd. Som nämnts ovan utnyttjas förmånen i väsentligt högre grad av den grupp som kvalificeringsreglerna avser att träffa, än den gör av andra grupper. Detta innebär i sin tur att det kan antas att förmånen i sig har en viss tilldragningseffekt. Men det kan också antas att de som får äldreförsörjningsstöd i stor utsträckning kommer att omfattas av de föreslagna kvalificerings-

[38] Egna beräkningar utifrån SCB och undersökningen om hushållens ekonomi (STAR-urvalet) 2022 framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

reglerna för andra bosättningsbaserade förmåner. I tillägg har äldreförsörjningsstödet ett nära samband med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), vilket kommer att utvecklas nedan. Även ekonomiskt bistånd har vi i uppdrag att föreslå särskilda kvalificeringsregler för, vilket vi gör i kapitel 7.

När det gäller tilldragningseffekten kan man konstatera att nivån på äldreförsörjningsstödet är högre än motsvarande nivå för ekonomiskt bistånd. Det bakomliggande skälet är att äldreförsörjningsstödet inte är tänkt att vara tillfälligt på samma sätt som det ekonomiska biståndet. Detta manifesteras också av att ekonomiskt bistånd beviljas månadsvis, medan äldreförsörjningsstöd beviljas upp till tolv månader åt gången. Sammantaget får förmånen alltså anses ha en relativt hög tilldragningseffekt, eftersom den beviljas mer varaktigt, på en högre nivå och utan att det ställs samma krav som för ekonomiskt bistånd.

Samspelet med övriga bosättningsbaserade förmåner

Ett bärande skäl för att låta även äldreförsörjningsstödet omfattas av kvalificeringsregler är samspelet mellan denna förmån och andra förmåner som ingår i de åtta uppräknade förmåner som vi enligt direktivet ska föreslå kvalificeringsregler för. Av bestämmelserna om beräkning av äldreförsörjningsstöd framgår att äldreförsörjningsstödets storlek ska bestämmas efter avräkning för vissa inkomster, enligt 74 kap. 10 § SFB. Två av de förmåner vi föreslår kvalificeringsvillkor för – bostadsbidrag och särskilt bostadstillägg – anses vara inkomster i den bestämmelsens mening, se 74 kap. 17 § SFB.

Det innebär att om kvalificeringsregler gäller för bostadsbidrag och särskilt bostadstillägg men inte för äldreförsörjningsstöd, så kommer äldreförsörjningsstödet att fylla ut det utrymme som annars skulle ha täckts av bostadsbidrag och bostadstillägg. Uttryckt på ett annat sätt får inte kvalificeringsreglerna för bostadstillägg eller bostadsbidrag någon som helst effekt om samma grupp också är berättigad till äldreförsörjningsstöd. En annan effekt är att om kvalificeringsregler införs endast för bostadstillägg och bostadsbidrag torde antalet personer som blir berättigade till äldreförsörjningsstöd komma att öka. Sambandet mellan förmånerna talar

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

därför med styrka för att även äldreförsörjningsstödet bör omfattas av kvalificeringsregler.

Samspelet med ekonomiskt bistånd

Äldreförsörjningsstödet har stora likheter med det ekonomiska biståndet och infördes för att ersätta försörjningsstödet för äldre samtidigt som reformen också innebar en fördelning av kostnader mellan stat och kommun (prop. 2000/01:136, s. 18). Samspelet mellan äldreförsörjningsstödet och det ekonomiska biståndet är ytterligare ett skäl att även låta äldreförsörjningsstödet omfattas av kvalificeringsregler. Som framgår av våra direktiv ska vi föreslå kvalificeringsregler för ekonomiskt bistånd. Vårt förslag i den delen utgår från laglig vistelse i Sverige under viss tid för de som omfattas av kvalificeringsvillkoret, se avsnitt 7.4.3.

Gruppen som omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer alltså inte att vara berättigade till ekonomiskt bistånd förrän efter en viss tids bosättning i Sverige. Utan motsvarande kvalificeringsregler för äldreförsörjningsstöd skulle tröskeleffekterna bli avsevärda och motverka kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

Exempelvis om en person kommer till Sverige vid 64 års ålder, utan att kunna försörja sig, skulle denne omfattas av de särskilda kvalificeringsreglerna för bostadsbidrag, bostadstillägg och ekonomiskt bistånd under fem års tid. Om personen då, efter två år när han eller hon fyller 66 år, skulle vara berättigad till äldreförsörjningsstöd skulle detta stöd dels ersätta bostadsbidrag och bostadstillägg, dels beviljas på en högre nivå än ekonomiskt bistånd. Det är svårt att se att en sådan tröskeleffekt är motiverad eller ens går att förklara.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kvalificeringsvillkoren ska vara samma som för övriga bosättningsbaserade förmåner

Det skulle kunna hävdas att den omständigheten att det är Pensionsmyndigheten och inte Försäkringskassan som hanterar förmånen gör systemet administrativt betungande. Samtidigt administreras bostadstillägget redan av Pensionsmyndigheten om det utgår i samband med pension. Bostadstillägget ska samordnas med äldreförsörjningsstödet och förmånerna handläggs regelmässigt gemensamt. Eftersom bostadstillägget ska omfattas av kvalificeringsregler, enligt våra direktiv, torde det snarare vara en administrativ förenkling att låta äldreförsörjningsstödet omfattas av samma reglering. I vart fall är det inte så administrativt betungande att detta är ett skäl mot förslaget.

Som nämnts inledningsvis har äldreförsörjningsstödet stora likheter med det ekonomiskt bistånd. När det gäller kvalifikationsregelns konstruktion skulle det därför kunna hävdas att de mest naturliga vore att samma kvalificeringsregel bör gälla både för äldreförsörjningsstöd som för ekonomiskt bistånd. Som utvecklats ovan finns det dock ett nära samband mellan äldreförsörjningsstödet och andra socialförsäkringsförmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor. Det finns därför starka administrativa skäl som talar för att villkoren för de bosättningsbaserade förmånerna är likadant utformade. Att införa ett särskilt villkor i SFB för en av de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor kräver vidare mycket starka skäl. Några sådana skäl har inte framkommit. Utformningen av kvalificeringsvillkoret för äldreförsörjningsstödet bör därför utformas på samma sätt som för övriga bosättningsbaserade förmåner med kvalificeringsvillkor. Den omständigheten att möjligheten att förkorta bosättningskravet genom ett inkomstvillkor rimligen kommer att kunna utnyttjas i mindre utsträckning för den grupp som är aktuell för äldreförsörjningsstöd leder inte till någon annan bedömning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.4.3 Bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor inte ska gälla för

Vår bedömning: Övriga bosättningsbaserade förmåner bör inte omfattas av ytterligare kvalificeringsregler.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, övriga bosättningsbaserade förmåner utöver de åtta som är särskilt utpekade bör omfattas av kvalificeringsregler. Som redovisats ovan har vi gjort bedömningen att även äldreförsörjningsstöd bör omfattas av sådana regler. En fråga är då om ytterligare bosättningsbaserade förmåner bör behandlas på samma sätt. De övriga bosättningsbaserade förmånerna utgörs av följande förmåner:

- familjeförmåner i form av underhållstöd och adoptionsbidrag,
- förmåner vid sjukdom eller arbetsskada i form av sjukpenning i särskilda fall, rehabilitering (bosättningsbaserad), bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall,
- särskilda förmåner vid funktionshinder i form av bilstöd,
- förmånerna vid ålderdom i form av garantipension och särskilt pensionstillägg,
- förmåner till efterlevande i form av garantipension till omställningspension och efterlevandestöd,
- bostadsstöd i form av boendetillägg.

En inledande frågeställning är i vad mån dessa förmåner kan bli aktuella för den målgrupp som kvalificeringsreglerna avser att träffa. Om den frågan besvaras nekande är särskilda kvalificeringsregler verkningslösa. För de förmåner som kan bli aktuella återstår frågan om det är ändamålsenligt att låta dem omfattas av kvalificeringsregler.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Sjukpenning i särskilda fall, rehabiliteringspenning i särskilda fall och boendetillägg

Sjukpenning i särskilda fall utges dels till personer som helt eller delvis har fått tidsbegränsad sjukersättning, dels till personer vars rätt till aktivitetsersättning upphör på grund av att den försäkrade fyller 30 år. Tidsbegränsad sjukersättning har avskaffats och aktualiseras således inte för personer som nu bosätter sig i Sverige. Kravet på tidigare aktivitetsersättning kommer att kunna uppfyllas först efter en viss tid i landet. Dessutom omfattas aktivitetsersättning i form av garantiersättning av de föreslagna kvalificeringsreglerna. Samma grundförutsättningar gäller för förmånerna rehabiliteringspenning i särskilda fall och boendetillägg. Boendetillägg uppställer dessutom krav på att den försäkrade samtidigt får vissa andra förmåner. Sammantaget kommer kvalificeringsregler för dessa förmåner inte fylla någon ytterligare funktion.

Särskilt pensionstillägg

Särskilt pensionstillägg förutsätter bland annat att en förälder har avstått från förvärvsarbete för att vårda ett sjukt eller funktionshindrat barn under sex kalenderår före år 1999. Denna förmån kommer därför inte att bli aktuell för personer som nu bosätter sig i Sverige för första gången. Kvalificeringsregler för denna förmån fyller alltså inte någon funktion för personer som kommer till Sverige för första gången. Särskilt pensionstillägg bör därför inte bli föremål för kvalificeringsregler.

Garantipension till omställningspension och efterlevandestöd

Rätten till garantipension till omställningspension är ett ekonomiskt stöd vid dödsfall till en efterlevande make eller med efterlevande make likställd person. Ett krav för förmånen är att den efterlevande maken ska ha bott tillsammans med sin make vid dödsfallet. Den efterlevande maken ska också som utgångspunkt ha bott tillsammans med den avlidne utan avbrott under den senaste fem åren. Alternativt ska den efterlevande maken ha stadigvarande sambobott med barn under 18 år, som någon av makarna eller makarna

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tillsammans hade vårdnaden om. Samtidigt ska den avlidne ha kvalificerat sig för omställningspension, vilket kräver tre års försäkringstid till och med året före det år som dödsfallet inträffade.

Sammantaget är förmånen omgärdad med regler som innebär att personer som flyttar till Sverige kommer att ha svårt att leva upp till kraven innan det gått en längre tid. För full garantipension till omställningspension krävs dessutom att den avlidne maken bott i Sverige i 40 år från och med 16 års ålder. Slutligen betalas förmånen ut under en begränsad period. Effekten av ytterligare kvalificeringsregler för denna förmån kan därför ifrågasättas.

Efterlevandestöd riktar sig (som huvudregel) till barn vars förälder har avlidit. Rätten till efterlevandestöd upphör som huvudregel när barnet fyller arton år. Vårdnadshavare till barn under arton år är oftast inte i den ålder att de avlider på grund av ålder. I stället är sådana dödsfall oftare kopplade till olyckor eller sjukdom och utgör plötsliga eller oförutsedda händelser. Det kan därför med fog antas att det inte är denna förmån som avgör vilket land en vårdnadshavare väljer som destinationsland för sitt barn. Syftet med vårt uppdrag, det vill säga att minska tilldragningseffekterna, gör sig därför knappast gällande för denna förmån. Inte heller syftet att öka incitamentet till arbete kan göras gällande i fråga om en förmån som direkt riktar sig till barn, eftersom barn har skolplikt och inte förväntas arbeta. Vår bedömning är därför att förmånen inte ska omfattas av kvalificeringsvillkor.

Adoptionsbidrag och rehabiliteringsförmåner

Vissa förmåner avser speciella situationer. Sådana förmåner är adoptionsbidrag och rehabiliteringsförmånerna: rehabilitering (som avser faktiska rehabiliteringsåtgärder), bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag (lämnas för kostnader som uppstår i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering) och rehabiliteringspenning i särskilda fall. Sistnämnda förmån har vi redogjort för ovan.

Adoptionsbidrag lämnas för adoptioner som förmedlas av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

internationell adoptionsförmedling. Internationella adoptioner[39] är många gånger en utdragen process som kan ta upp till flera år. För personer som flyttar till Sverige kommer ett eventuellt behov av adoptionsbidrag troligtvis inte bli aktuellt förrän efter en längre tids vistelse i landet. Mot bakgrund av detta är kvalificeringsregler för denna förmån inte ändamålsenliga.

Bestämmelserna om rehabilitering har som syfte att en försäkrad som har drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete (prop. 2008/08:200 s. 452). Kvalificeringsregler för rehabiliteringsförmåner skulle bland annat kunna medföra att återgång till arbete eller inträde på arbetsmarknaden fördröjs. Kvalificeringsregler för dessa förmåner står därmed i kontrast till syftena i våra direktiv att öka incitamentet till arbete. Tilldragningseffekter kan inte uteslutas men förmånernas arbetsfrämjande syfte väger enligt vår bedömning tyngre än eventuella tilldragningseffekter. Rehabiliteringsförmånerna bör därför inte omfattas av kvalificeringsregler.

Garantipension

Garantipension är grundskyddet i det allmänna ålderspensionssystemet och fyller ut pensionen för den som saknar inkomstpension. Den generella utgångspunkten för förmåner vid ålderdom är att skälen för kvalificeringsregler för att ge incitament för att fortsätta att arbeta är lägre än för andra bosättningsbaserade förmåner. Det kan även finnas sådana förmåner som bör omfattas av kvalificeringsvillkor för att undvika märkliga tröskeleffekter (jfr vårt förslag avseende äldreförsörjningsstöd) men garantipensionen är inte en sådan förmån eftersom det redan finns regler om en successiv kvalificering avseende denna förmån.

Den eventuella tilldragningseffekt som garantipensionen innebär motverkas också av dessa regler. För att kvalificera sig för garantipension krävs som utgångspunkt redan i dag tre års bosättning i Sverige och för full garantipension krävs 40 bosättningsår. Enligt artikel 6 i samordningsförordningen kan EU- och EES-

[39] Det kan noteras att en särskild utredare har fått i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har fungerat. I uppdraget ingår även att se över dagens regelverk. S 2021:08 Adoptionskommissionen. Uppdraget ska genom tilläggsdirektiv redovisas senast den 2 juni 2025.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

medborgare i och för sig tillgodoräknas sig bosättningstid i hemlandet, men kvalificeringsreglerna är inte heller avsedda att träffa den gruppen (se nedan i avsnitt 6.4.5) Tidigare fanns också en möjlighet även för flyktingar att tillgodoräkna sig så kallad hemlandstid för att uppfylla bosättningskravet under vissa förutsättningar men de reglerna avskaffades år 2023.

Motsvarande kvalificeringsregler som för garantipensionen finns även för förmåner – garantiersättning för sjuk- och aktivitetsersättning samt bostadstillägg – som vi enligt våra direktiv ska låta omfattas av kvalificeringsregler. För dessa förmåner finns emellertid ett väsentligt starkare incitament till förändring för att få personer i arbete. Garantipension är en förmån som kan börja tas ut vid 66 års ålder – från och med 1 december 2025 riktåldern för pension, vilken är fastslagen till 67 års ålder för år 2026–2030. Med utgångspunkten att skälen för kvalificeringsregler för att ge incitament för att fortsätta att arbeta är lägre än för andra bosättningsbaserade förmåner, med hänsyn till den begränsade möjligheten som erbjuds att genom bosättning få tillgång till garantipensionen och med beaktande av de låga nivåer som fyrtiondelsberäkningen i så fall ändå leder till gör att det inte ter sig ändamålsenligt att införa ytterligare kvalificeringsregler för garantipension. Dock kommer kravet på laglig vistelse (se avsnitt 6.3) att vara tillämpligt på alla bosättningsbaserade förmåner, även garantipension.

Underhållsstöd

Systemet med underhållsstöd är speciellt eftersom den förälder som är bidragsskyldig ska betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Det faktum att barnet är förmånstagare och att den bidragsskyldige ska återbetala underhållsstödet till Försäkringskassan talar mot att kvalificeringsregler införs för underhållsstöd.

Det ska också tilläggas att underhållsstödet inte omfattas av reglerna i samordningsförordningarna, vilket bland annat innebär att den inte ska samordnas med andra förmåner i andra EES-länder. Det kan tänkas att familjekonstellationer där en förälder befinner sig utomlands kan förekomma i en inte obetydlig omfattning inom gruppen personer som flyttar till Sverige.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Försäkringskassan kan ta hjälp av Kronofogden för att driva in den bidragsskyldige förälderns eventuella skuld. Kronofogden har inte själv möjlighet att utmäta lön och annan inkomst som avses i 7 kap. 1 § utsökningsbalken utomlands. Indrivningen måste i sådant fall ske med stöd av olika internationella konventioner och med hjälp av annan stat. Det finns ofta små möjligheter att driva in offentligrättsliga fordringar från föräldrar som befinner sig utomlands med stöd av internationella konventioner (prop. 2004/05:116 s. 66). Det finns större möjligheter att driva in fordringar på civilrättslig grund (a prop. s. 66). Enligt 19 kap. 29 § SFB kan Försäkringskassan därför inträda i barnets rätt till underhållsbidrag om underhållsbidraget är fastställt. På så sätt är det möjligt att driva in statens fordran i det land där utbetalningen av lönen sker (prop. 2004/05:116 s. 66 f.). I de fall underhållsbidraget inte är fastställt kan Försäkringskassan, enligt 19 kap. 30 § SFB, förelägga boföräldern att bland annat vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidraget fastställt. Det finns alltså regelverk som avser underlätta indrivning av fordringar utomlands. Svårigheter att driva in fordringar utomlands utgör inte skäl för att överväga kvalificeringsregler för underhållsstödet.

Vi bedömer mot bakgrund av hur systemet med förmånen underhållstöd är uppbyggt att det inte är ändamålsenligt att låta förmånen omfattas av kvalificeringsregler.

Bilstöd

Förmånen bilstöd är på många sätt en särpräglad socialförsäkringsförmån, exempelvis genom att det består av olika former av bidrag som är till för anskaffning och ändring av ett fordon samt bidrag till körkortsutbildning. Bilstöd lämnas också inom ramen för anslagna medel. Det innebär att om de anslagna medlen för året förbrukas kan Försäkringskassan inte betala ut ytterligare bidrag under innevarande år (Ds 2015:9 s. 56 och 52 kap. 5 § SFB).

Med undantag för anpassningsbidrag får bilstöd lämnas på nytt tidigast nio år efter det senaste bifallsbeslutet. Bilstödet var ursprungligen endast ett arbetsmarknadspolitiskt stöd. Personer som har en anknytning till arbetslivet har också en mer gynnsam position när det gäller möjligheten att få bilstöd. För personer som

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

saknar anknytning till arbetslivet uppställs vissa begränsningar för rätten till bilstöd.

För personer som flyttar till Sverige och saknar anknytning till arbetslivet kommer endast en mindre del av bilstödet vara direkt tillgängligt. Bidragen inom bilstödet utgår också, med undantag för anpassningsbidrag, som engångsbelopp och med nio år mellan varje beviljandebeslut. Det är också totalt sett ett relativt litet antal personer som mottar förmånen. Under 2023 mottog 1 064 personer förmånen (kan avse olika bidrag).[40] Det ska även noteras förmånen bilstöd har setts över i annat sammanhang genom utredningen Ett enklare bilstöd, SOU 2023:81. Vi bedömer sammantaget att det inte är ändamålsenligt att låta bilstödet omfattas av kvalificeringsregler.

Vår samlade bedömning

Som framgår av redogörelsen ovan är en stor del av de bosättningsbaserade förmåner som redovisas i detta avsnitt inte aktuella för personer som utan anknytning hit bosätter sig i Sverige. Andra är förmåner som utges i sådana särskilda situationer att syftet med kvalificeringsreglerna - att öka incitamentet till arbete och att minska tilldragningseffekterna - inte uppnås. Eftersom ytterligare regler är kostnadsdrivande i den meningen att de är administrativt betungande bör det rimligen krävas att ett införande har avsedd effekt. Slutsatsen blir att särskilda kvalificeringsregler inte bör införas för andra bosättningsbaserade förmåner än de som anges i avsnitt 6.4.2.

[40] Källa: Officiell statistik från Försäkringskassan.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.4.4 Den som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificeringsvillkor

Vårt förslag: Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor.

Skälen för vårt förslag

Den avsedda gruppen: ”nyanlända” och ”icke-medborgare”

Inledning

I våra direktiv anges att kommittén ska analysera och ta ställning till på vilket sätt en person som kommer till Sverige som nyanländ ska kvalificera sig till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Som tidigare nämnts ska vi även analysera om medborgarskap bör vara ett villkor för kvalificering. Vi har i kapitel 5 gjort bedömningen att svenskt medborgarskap inte bör vara urvalskriterium vad gäller tillgången till socialförsäkringsförmåner.

Eftersom det är tydligt i våra direktiv att EU-medborgare inte ska omfattas av kvalificeringsregler blir konsekvensen att det inte endast går att hantera frågan om vilka som ska omfattas som att alla nyanlända ska omfattas av särskilda regler. Vi måste därför även överväga möjligheten till kvalificering genom ursprung.

De nya bestämmelserna om kvalificering ska avse en begränsad grupp personer, vilka måste uppfylla mer omfattande villkor för att få socialförsäkringsförmåner än övriga i Sverige bosatta personer. Rättssäkerhetsskäl talar för att personer som kan komma att drabbas av dessa regler tydligt ska kunna förutse om de träffas av sådana villkor. Regler som kan ha en negativ inverkan för enskilda måste ges en klar och precis utformning som kan tillämpas på ett förutsebart sätt. Den lagstiftning som vi ska föreslå behöver därför utformas så att det på ett klart och tydligt sätt framgår vem som ska vara föremål för kvalificering.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Begreppen ”nyanlända” och ”icke-medborgare”

”Nyanlända” och ”icke-medborgare” används i våra direktiv för att precisera den tilltänkta målgruppen. Båda begreppen indikerar att det handlar om personer som har en svag eller obefintlig anknytning till Sverige och skulle kunna användas för att definiera den personkrets som det ska krävas kvalificeringstid för. Begreppen utgör i nuläget inte några etablerade begrepp inom socialförsäkringen och behöver därmed definieras i denna kontext om de ska introduceras i SFB.

Det finns i dagsläget inte någon enhetlig användning av begreppet nyanländ. Enligt Svenska Akademiens ordlista är nyanländ ett begrepp som särskilt används om en person som nyligen fått asyl (det vill säga har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov). Enligt Svensk ordbok avses med nyanländ i stället en som nyligen har kommit fram till en viss destination. Enligt ordboken används begreppet även om en person som är mottagen i en kommun och som har beviljats uppehållstillstånd.

I förarbetena till den numera upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) anges däremot att begreppet inte är avsett att omfatta asylsökande. I utredningens lagförslag används begreppet nyanlända utlänningar. Regeringen har dock valt att i stället använda begreppet nyanlända invandrare i lagen för att tydligare markera att den inte omfattar asylsökande utan bara personer som har invandrat till Sverige och som har beviljats uppehållstillstånd här (prop. 2009/10:60, s. 40).

I delrapporten Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar (Ds 1999:48) anges bland annat hur begreppet nyanlända invandrare bör definieras när det används i författningssammanhang. Nyanlända invandrare definieras där som en person som själv har invandrat för en relativt kort tid sedan. Hur länge en person är att betrakta som nyanländ uppges vara svår att fastställa. Ett riktmärke kan enligt rapporten vara två år.

I delbetänkandet Mål och mening med integration (SOU 2024:12) definieras å andra sidan begreppet ”nyanländ utrikes född” som en utrikes född person som har varit folkbokförd i Sverige i kortare tid än tre år.

Begreppet nyanländ förekommer även i ett antal författningar, till exempel i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

vissa nyanlända, lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända för bosättning och i 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800). Bland dessa författningar är det endast i skollagen som begreppet i sig definieras och då bara på ett sätt som är specifikt för ändamålet med just den lagen.

Det kan konstateras att det varken finns en språklig eller en rättslig enhetlighet kring begreppet nyanländ. Visserligen är det möjligt att införa en särskild definition vid tillämpning av bestämmelserna i SFB. Men att försöka definiera begreppet utan att använda sig av något slags mått av tid skulle innebära ett för stort bedömningsutrymme för den handläggande myndigheten. Rättssäkerhetsskäl talar emot en sådan definition. Ordet nyanländ indikerar dessutom i sig självt att det rör sig om en person som nyligen har kommit till Sverige. Hur länge en person kan anses nyanländ är inte enhetligt fastställt. Många personer har efter tre år förvärvat permanent uppehållstillstånd och kommer att ha rösträtt i kommande kommunval. En person som har vistats i Sverige i över tre år kan därför inte anses ha anlänt nyligen.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi därför att begreppet nyanländ inte är lämpligt för att definiera den personkrets för vilken det ställs villkor om kvalificeringstid.

Vad gäller begreppet icke-medborgare saknas detta begrepp helt i både Svenska Akademiens ordlista och i Svensk ordbok. I SFB finns i bland annat kapitel 63 begreppet ”inte svenska medborgare”. En sådan innebörd vore dock inte lämplig för nu aktuell kontext, då detta skulle omfatta även övriga unionsmedborgare och nordiska medborgare. Vi anser därför inte att ”icke-medborgare” eller ”inte svenska medborgare” är de begrepp som bäst lämpar sig för att definiera den tilltänkta personkretsen.

Alternativa urvalskriterier som vi har förkastat

EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare

Då vare sig ”nyanlända” och ”icke-medborgare” kan anses utgöra lämpliga begrepp behöver det utredas vilka andra möjligheter det finns att identifiera de som ska vara föremål för kvalificering. Ett alternativ är att begränsa den grupp som ska vara föremål för kvalificering till tredjelandsmedborgare, det vill säga de som varken är

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

svenska medborgare, medborgare i annat EU-land (unionsmedborgare), medborgare i EES-land eller i Schweiz.

Tredjelandsmedborgare är ett vedertaget begrepp som förekommer bland annat i UtlL. Begreppet definieras i lagen (2005:754) om transitering av tredjelandsmedborgare och i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare som ”en person som inte är medborgare i en stat som är medlem i Europeiska unionen eller medborgare i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein”. Detta är till stor del samma krets av personer som enligt 2 kap. 5 § UtlL jämfört med 2 kap. 8 b § UtlL behöver ha ett uppehållstillstånd för att vistas i Sverige längre tid än tre månader. Nämnda geografiska områden motsvarar de områden där samordningsförordningarna ska tillämpas och samma definition som den ovan beskrivna skulle därför kunna användas även i SFB.

Men en avgränsning av kvalificeringsreglerna till att endast omfatta tredjelandsmedborgare förutsätter att sådan lagstiftning kan godtas med beaktande av principerna om icke-diskriminering och likabehandling.

Som framgår av avsnitt 5.2. kan uppehållstillstånd ges på ett stort antal grunder. Det finns, lite beroende på hur man räknar, trettiotalet rättsliga grunder för uppehållstillstånd. Det kan bland annat vara fråga om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (asyl), för familjemedlemmar till någon som bor eller arbetar i Sverige (anknytning), på grund av arbete/driva eget företag, på grund av studier och utbildning på forskarnivå, för besök, synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder.

Vilket typ av uppehållstillstånd en person har påverkar i sin tur vilka rättigheter personen har i Sverige – bland annat i förhållande till likabehandling vad gäller socialförsäkringsförmåner (se tabell 5.1). Precis som vad gäller svenskt medborgarskap är vår bedömning att tredjelandsmedborgarskap inte bör utgöra urvalskriterium eftersom den grupp som måste likabehandlas bli så pass omfattande att syftet med förändringen inte skulle uppnås. I tillägg gör sig samma argument gällande rättssäkerhet och svårigheter med administration gällande, som vi utvecklat i avsnitt 5.6.

Enligt den vedertagna definitionen fungerar tredjelandsmedborgare som motsatsbegrepp till EU/EES-medborgare och schweiziska medborgare, det vill säga att de som inte är medborgare i ett EU/EES-land eller i Schweiz är tredjelandsmedborgare. Att använda

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

EU/EES-medborgare som urvalskriterium låter sig därför inte heller göras, eftersom samma problem skulle uppstå som att använda tredjelandsmedborgare.

Arbetstagare och arbete i Sverige

Som nämnts ovan är de grupper våra direktiv avser att träffa någon eller några som kommer till Sverige, eller som relativt nyligen har kommit hit, för att stanna här antingen varaktigt eller för en längre tid framöver. Vidare är enligt direktiven en förändrad kvalificering för vissa bosättningsbaserade förmåner angeläget för att stärka incitamenten till arbete och egen försörjning för att undvika långvarigt bidragsberoende. Syftet med översynen ska bland annat vara att stärka de ekonomiska drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. Vi ska även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Den personkrets som översynen främst tar sikte på är med andra ord personer som kommer till Sverige av andra skäl än arbete, det vill säga icke ekonomiskt aktiva personer. En fråga som vi därför behöver ta ställning till är om personer som kommer till Sverige för att arbeta bör undantas från den grupp som behöver uppfylla en kvalificeringstid för att få socialförsäkringsförmåner. Om inte samtliga som kommer till Sverige för att arbeta ska slippa kvalificering bör det undersökas om åtminstone de som kan anses utgöra högkvalificerad arbetskraft ska undantas. För att personer som arbetar ska kunna undantas från kvalificeringstiden måste gruppen tydligt kunna definieras eller avgränsas. Frågan är om detta låter sig göras.

En möjlig lösning är att ange att arbetstagare ska undantas från villkoret om kvalificeringstid. Begreppet arbetstagare är inte ett nytt begrepp utan förekommer redan i flera bestämmelser i SFB. Till exempel anges i 6 kap. 8 § att den arbetsbaserade försäkringen gäller för arbetstagare från och med den första dagen av anställningstiden. I 25 kap. 2 § SFB definieras sjukpenninggrundande inkomst som den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst eller på annan grund.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vad som avses med ”arbetstagare” är däremot inte definierat i SFB. Av 25 kap. 7 § SFB framgår dock att ersättning med minst 1 000 kronor om året för utfört arbete för någon annans räkning ska räknas som inkomst av anställning. Detta gäller även om betalningsmottagaren inte är anställd av den som betalar ersättningen. Den som har betalat ut sådan ersättning ska då anses som arbetsgivare, och den som har utfört arbetet ska anses som arbetstagare. SFB ställer med andra ord relativt låga krav på arbetsprestation, anställningsförhållandet och ersättning för att en person ska betraktas som arbetstagare. Något krav på arbete i sådan omfattning att en person kan försörja sig själv på arbetsinkomsten finns inte. Att undanta arbetstagare från villkoret om kvalificeringstid garanterar med andra ord inte att syftet med reformen, nämligen att skapa incitament till egen försörjning genom arbete, uppnås.

I stället för att använda begreppet ”arbetstagare” skulle ett alternativ kunna vara att undanta personer som försörjer sig genom eget arbete. ”Arbete i Sverige” definieras i 6 kap. 2 § SFB som förvärvsarbete i verksamhet här i landet. ”Arbete i Sverige” är ett begrepp som omfattar aktiviteter av skilda slag. Av lagens förarbeten framgår att begreppet avser arbete/verksamhet som arbetstagare, uppdragstagare eller egenföretagare (prop. 1998/99:119 s. 179). Något inkomstkrav eller kvalificeringskrav uppställs inte. Om en fysisk person som bedriver näringsverksamhet har sådant fast driftställe i Sverige som avses i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska verksamhet som hänför sig till driftstället anses bedriven här i landet.

Det krävs med andra ord relativt liten ansträngning för att uppfylla arbetsvillkoret i SFB. Att tillämpa detta kriterium kan därför inte garantera att personen i fråga har etablerat sig på arbetsmarknaden eller kan försörja sig själv på de inkomster som arbetet genererar. Syftet med reformen uppnås därmed inte heller genom detta alternativ.

Även om den tilltänkta gruppen skulle låta sig definieras finns det dock fortfarande andra skäl som talar mot ett sådant undantag. Att undanta arbetstagare från villkoret om kvalificeringstid utan att ställa ytterligare villkor avseende nivåer riskerar enligt kommitténs uppfattning att leda till ett ökat fusk och missbruk med bland annat låglönejobb och skenanställningar. Om ett arbetsvillkor ska införas som kvalificering till de bosättningsbaserade förmånerna måste

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

villkoret därför kompletteras med bestämmelser som motverkar en sådan effekt. Ska syftet med reformen uppnås behöver det därför, för att medge undantag, kunna visas att det rör sig om en seriös och varaktig anställning. Frågan är då vad som krävs för att påvisa detta.

Arbets- och uppehållstillstånd som grundas i unionsrätten förutsätter att vissa villkor avseende anställningsvillkor, anställningens form och krav på arbetsgivaren är uppfyllda. Den som har ett sådant tillstånd kan därför förutsättas ha en seriös anställning. Undantaget från villkoret om kvalificeringstid ska dock gälla även för andra än de som har beviljats sådana tillstånd. Även svenska och nordiska medborgare samt övriga unionsmedborgare ska omfattas. För dessa personer krävs dock varken arbets- eller uppehållstillstånd. Arbetstillstånd kan också beviljas enligt andra grunder i UtlL. För dessa personer kommer den handläggande myndigheten behöva utreda i varje enskilt fall om det är en tillräckligt seriös anställning för att undantag ska medges. Anställningskontrakt, löneutbetalningar och arbetsgivarens förhållanden är sådant som kan behöva kontrolleras. För att undvika skenanställningar och särskilda upplägg för att kringgå kvalificeringsreglerna behöver dessutom dessa förhållanden kontrolleras återkommande över tid. Den handläggande myndighetens administration får anses öka nämnvärt om ett sådant undantag skulle införas. Risken är stor att de administrativa kostnaderna blir för stora i förhållande till det mervärde som ett sådant förslag skulle få.

De personer som ska undantas från villkoret på kvalificeringstid kan vara berättigade till förmåner omedelbart och ska inte behöva vänta i flera månader på dessa. Beslut om att medge undantag bör därför inte dröja mer än nödvändigt. Även i övriga fall får det antas finnas ett intresse för en person att relativt snabbt kunna få ett besked om vad som gäller. Handläggningstiden för dessa prövningar skulle därför behöva vara relativt kort, det vill säga inte mer än någon månad från att ansökan inkom till den handläggande myndigheten. Att utföra en omfattande utredning inom en begränsad tid ökar risken för felaktiga bedömningar eller att beslut fattas på ofullständiga underlag. Även rättssäkerhetsskäl talar därför emot ett sådant förslag.

Att undanta alla arbetstagare eller personer som utför eget arbete i Sverige från villkoret om kvalificeringstid är därför inte något vi förordar.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Personer med högkvalificerade anställningar

Enligt våra direktiv ska kommittén även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft. Vi har därför även övervägt möjligheten att undanta personer med en högkvalificerad anställning som bosätter sig i Sverige från villkoret om kvalificeringstid. Detta förutsätter att det kan fastställas vad som avses med en högkvalificerad anställning.

Den som har en högkvalificerad anställning och som uppfyller vissa krav avseende bland annat lön, anställningsvillkor och sjukförsäkring kan beviljas ett EU-blåkort enligt 6 a kap. UtlL. En anställning ska i denna kontext anses vara högkvalificerad om personen i fråga har relevant och särskild kompetens för den i form av slutförda studier som motsvarar 180 högskolepoäng eller fem års yrkeserfarenhet inom det yrke eller den bransch som anställningen avser (6 a kap. 1 § UtlL).

Det är dock inte endast personer som har beviljats EU-blåkort som kan ha en högkvalificerad anställning. Även doktorander, gästforskare och några av de personalkategorier som kan vara föremål för företagsintern förflyttning, till exempel chefer, har med stor sannolikhet högkvalificerade anställningar. I dessa fall framgår det däremot inte lika tydligt av det beviljade uppehållstillståndet om detta avser en högkvalificerad anställning eller inte.

De direktiv som nämnda tillstånd grundas i är dessutom utformade på så sätt att inte endast personer med högkvalificerade tjänster har rätt till likabehandling. I stället ska samtliga personer som har uppehållstillstånd med stöd av dessa direktiv och som utför arbete ha rätt till likabehandling. Det är därför tveksamt om det går att särbehandla endast en viss kategori av den personkrets som omfattas av samma likabehandlingsbestämmelse.

Ett kriterium om att endast de som kommer hit som högkvalificerad arbetskraft ska kvalificera sig träffar inte endast tredjelandsmedborgare utan även unionsmedborgare som inte behöver uppehållstillstånd. För dessa ska samordningsförordningarna tillämpas, se avsnitt 5.4.4., så att den som bosätter sig i Sverige från ett annat EU/EES-land kan tillgodoräkna sig perioder i andra medlemsstater.

Om personer med högkvalificerade anställningar ska undantas kan den handläggande myndigheten behöva utreda anställningen

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

även för personer som rör sig inom unionen för att veta om någon samordning behövs. Den handläggande myndigheten har inte möjlighet att själv identifiera dessa personer, utan det måste ankomma på den person som ansöker om en förmån att också visa att den har en högkvalificerad tjänst. Detta innebär att det påförs ytterligare ett moment i handläggningen för unionsmedborgare som i egenskap av arbetstagare flyttar från en medlemsstat till Sverige jämfört med de personer som har bott här hela tiden. Beroende på vad personen i fråga behöver visa för den handläggande myndigheten kan detta moment vara betungande för dessa arbetstagare. Ett krav på att en person behöver bevisa att den har en högkvalificerad tjänst kan därmed utgöra indirekt diskriminering av unionsmedborgare som kan vara svår att motivera.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att det inte är lämpligt att undanta en person med en högkvalificerad anställning som kommer till Sverige från villkoret om kvalificeringstid. Dessa personers intressen tillgodoses i stället genom att de har goda chanser att kvalificera sig genom inkomstvillkoret, se vidare avsnitt 6.4.3.

Icke ekonomiskt aktiva

Ett alternativ till att införa ett undantag för arbetstagare skulle kunna vara att föreskriva att kvalificeringstiden ska gälla för icke ekonomiskt aktiva personer som kommer till Sverige. På så sätt behövs inga undantagsbestämmelser. En viss nivå av ekonomisk aktivitet kan krävas och även personer som visserligen inte har en anställning vid inresa, men som kommer som arbetssökande och snabbt kommer in på arbetsmarknaden kan inkluderas.

Begreppet ”icke ekonomiskt aktiv” förekommer inte i SFB och behöver definieras om det ska införas. I unionsrätten avses med en icke ekonomiskt aktiv person en person som inte bedriver verksamhet genom förvärvsarbete eller tillhandahållande av tjänster (jämför EU-domstolens dom, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, punkterna 23–28, 40 och 43). Att helt enkelt överföra ett unionsrättsligt begrepp till nationell lagstiftning är däremot inte lämpligt i detta fall. Dels utgör socialförsäkringsreglering ett ej harmoniserat område där bland annat förvärvsarbete och tillhandahållande av tjänster inte nödvändigtvis har samma innebörd i nationell rätt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

som i unionsrätt. Dels är syftet med den modell som vi ska föreslå att reglera förhållanden för personer som inte rör sig på den inre marknaden.

Gruppen icke ekonomiskt aktiva personer som kommer till Sverige är inte en homogen grupp. Personer som skulle kunna falla in under begreppet är både studenter, barn, asylsökande och anhöriga till personer som till exempel beviljats arbetstillstånd. Att vara icke ekonomiskt aktiv är inte en omständighet som har koppling till regelverken om uppehållstillstånd. Även svenska medborgare och EU/EES-medborgare kan vara icke ekonomiskt aktiva. Begreppet skulle kunna beskrivas som ett tillstånd som råder så länge en person inte försörjer sig genom egen inkomst. En inkomst behöver dock inte nödvändigtvis komma direkt från arbete, utan kan vara en pension eller en kapitalinkomst. Begreppet får anses så vagt och udda att det inte bör introduceras i SFB utan en mer gedigen genomlysning, något som vi anser att det inte finns utrymme för i detta betänkande.

Den gränsöverskridande situationen som urvalskriterium

Som redogörs för ovan ser vi inte att det finns någon möjlighet att definiera en specifik grupp som ska bli föremål för kvalificering genom att utgå från personernas ursprung. Vi har också bedömt att varken arbetstagare, eget arbete, högkvalificerad arbetskraft eller icke ekonomiskt aktiva är begrepp som fungerar som urvalskriterium. Förutom de principiella och juridiskteknikska problem som vi har belyst bedömer vi att en modell som utgår från olika utpekade grupper inte kan administreras på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I stället för att definiera den tilltänkta personkretsen genom ursprung väljer vi därför att definiera personkretsen genom ett särskilt handlande eller genom en särskild situation som kan aktualisera frågan om kvalificeringstid. Gemensamt för de situationer som vi har beskrivit i avsnitten ovan är att det handlar om personer som bosätter sig i Sverige. Vi träffar därmed den i våra direktiv angivna målgruppen ”personer som kommer till Sverige”.

Vad som krävs för bosättning i socialförsäkringens mening regleras i 5 kap. SFB (se avsnitt 5.2.5.). Det vi föreslår är medborgarskapsneutrala regler. De inkluderar därmed även svenska medborgare

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

som har bott utomlands och som bosätter sig här. Denna lösning ligger dessutom nära den lagkonstruktion som används i Finland, se avsnitt 6.2.2; det vill säga den gränsöverskridande situationen.

Att använda bosätta sig i Sverige som urvalskriterium, tillsammans med en ramtid, skulle kunna innebära indirekt diskriminering på grund av nationalitet. Detta eftersom det är enklare för svenska medborgare att tillgodoräkna sig tid i Sverige. Men eftersom vi dels satt kvalificeringstiden till fem år, för att tillgodose de rättigheter som tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt innehar, dels tillåter att en person får räkna in perioder i annat medlemsland i ramtiden genom tillämpningen av samordningsförordningarna, se avsnitt 5.4.4, undviker vi att indirekt diskriminera andra än svenska medborgare (jämför EU-domstolens dom, CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636).

Det är alltså själva den gränsöverskridande förändringen av bosättningsland som aktiverar reglerna om kvalificering, oberoende av medborgarskap. Vilket land personen i fråga flyttar ifrån är oväsentligt. I de fall flytten sker från ett land som omfattas av samordningsförordningen (se avsnitt 5.4.4) kommer bestämmelser i den att tillämpas för att neutralisera eventuella negativa konsekvenser för den som bosätter sig här. Eftersom utgångspunkten i samordningsförordningen är att bosättningsperioder från andra EU/EES-länder får tillgodoräknas, kommer kravet på bosättningstid att vara uppfyllt för en person som flyttar från ett annat EU/EES-land förutsatt att hon eller han har fem års bosättningstid i det landet. I praktiken kommer därför reglerna om kvalificering att främst tillämpas på personer som kommer till Sverige från tredje land.

En möjlig avgränsning skulle kunna vara att föreskriva att endast personer som bosätter sig här och kommer till Sverige från tredje land kan bli föremål för kvalificering. En sådan bestämmelse är dock inte träffsäker i den meningen att den träffar alla som flyttar från tredje land, oavsett medborgarskap. En sådan reglering innebär inte heller att den handläggande myndigheten slipper att pröva om samordning enligt samordningsförordningarna ska ske. Personen kan ju ha tidigare bosättningsperioder inom EU och EES som den ska kunna tillgodoräkna sig.

Sammantaget är det inte en ändamålsenlig väg att försöka reglera olika flyttsituationer på olika sätt. Vi föreslår därför att alla som bosätter sig i Sverige ska kvalificera sig för de bosättningsbaserade

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

förmånerna som omfattas av vårt förslag i avsnitt 6.4.2. Detta ska gälla oavsett vilket land som flytten sker ifrån och oavsett vilket medborgarskap den som bosätter sig har.

6.4.5 Bosättningstid som kvalificeringsvillkor

Vårt förslag: Den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om fem år innan de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor får lämnas (bosättningsvillkoret). Bosättningsvillkoret ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Om det finns synnerliga skäl får, efter ansökan hos den handläggande myndigheten, förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt.

Skälen för vårt förslag

Fortsatt kvalificering genom bosättning

Enligt våra direktiv ska utgångspunkten för kvalificering vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Möjligheten till kvalificering ska ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige. Även medborgarskap i Sverige eller i annan EU-/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen ska utredas.

Frågan om medborgarskap bör utgöra grund för kvalificering analyseras i kapitel 5.6. Vår slutsats är att villkor för att kvalificera sig till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner bör vara medborgarskapsneutrala. Medborgarskapet går alltså inte att använda för att undanta en grupp från kvalificeringsregler eller för att låta en grupp omfattas av kvalificeringsregler. Detta gäller oavsett om medborgarskapet begränsas till svenska medborgare eller till EU-medborgare, eftersom unionsrätten ställer krav på likabehandling även av tredjelandsmedborgare. I kapitel 5 kommer vi även till slutsatsen att de tredjelandsmedborgare som ska likabehandlas som

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

regel ska jämställas med svenska medborgare som befinner sig i samma situation, det vill säga som nyss har kommit till Sverige.

En gradvis kvalificering kan ske på olika sätt. En naturlig utgångspunkt vid konstruktionen av ett kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner är att utgå från bosättningstid. I Danmark finns en sådan lösning avseende *børne- og ungedyelse*, det vill säga det danska barnbidraget, se avsnitt 6.2.4. Även vissa svenska förmåner har sådana villkor, som framgått av avsnitt 6.4.2 och 6.4.3, exempelvis kravet på tre års bosättning för att sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning ska få lämnas. Konceptet med kvalificering genom bosättningstid är alltså inte nytt.

En form av ett sådant kvalificeringsvillkor, en så kallad ”väntetid”, fanns också för föräldrapenningen innan 2001 och innebar att en försäkrad förälder, för att ha rätt till föräldrapenning, skulle ha varit inskriven hos allmän försäkringskassa under minst 180 dagar i följd närmast före den dag för vilken föräldrapenningen skulle utbetalas, se 4 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring i dess lydelse 1997:562.

Likaså diskuterades om en generell väntetid för att beviljas bosättningsbaserade förmåner borde införas vid genomförandet av socialförsäkringslagen. I det betänkande som låg till grund för förslaget till socialförsäkringslag föreslogs en väntetid om sex månader innan personer som flyttar till Sverige skulle kunna få några bosättningsbaserade förmåner utbetalda. Lagstiftaren bedömde däremot att det då inte fanns tillräckligt starka skäl för att införa en sådan väntetid (prop. 1998/99:119 s 96 f.).

En gradvis kvalificering som inte enbart bygger på bosättning innebär dels att det behöver införas en viss kvalificeringstid, dels att det ska gå att kvalificera sig genom egen ansträngning. Vi kommer nedan diskutera längden på kvalificeringstiden, för att säkerställa att vi ligger inom det spann som unionsrätten tillåter, samtidigt som vi bäst eftersträvar det resultat som våra direktiv syftar till.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kvalificeringstidens längd

Ställning som varaktigt bosatt som måttstock

Som nämns redan i kapitel 3 är en av kommitténs utgångspunkter att de kvalificeringsregler vi föreslår inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten eller andra internationella åtaganden. En fråga som inställer sig är om unionsrätten uppställer krav som påverkar möjligheten att utforma kvalificeringsregler som bygger på bosättningstid. Det som närmast ligger till hands är behandlingen av så kallade varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

Direktivet om varaktigt bosatta skiljer sig från övriga tredjelandsrättsakter eftersom det inte reglerar villkor för inresa. Direktivet, som i svensk rätt genomförs främst genom 5 a kap. UtlL, reglerar i stället förutsättningarna för att få stanna permanent inom EU. Sådan ställning kan beviljas förutsatt att sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt. Några krav på att sökanden ska ha arbetat ställs däremot inte.

Av EU-domstolens praxis framgår att ställning som varaktigt bosatt motsvarar den högsta grad av integration som tredjelandsmedborgare kan uppnå, och motiverar att en person med denna ställning ska garanteras samma behandling i fråga om social trygghet som medborgarna i den mottagande medlemsstaten (dom CU, förenade målen C-112/22 och C-223/22, punkt 46). Som vi tolkar direktivet om varaktigt bosatta hindrar detta att den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt missgynnas i förhållande till svenska medborgare som är bosatta i Sverige och som inte har lämnat landet för att bo en tid utomlands.

Det sagda innebär alltså att när en tredjelandsmedborgare uppnår en ställning som varaktigt bosatt – vilket kan ske efter fem års sammanhållen bosättning – kan inga särskilda krav ställas på tredjelandsmedborgaren som kommer till Sverige jämfört med de krav som ställs på en unionsmedborgare som kommer hit. Det innebär förstås inte att det inte går att ha en kvalificeringstid som är kortare – eller längre – under förutsättning att den tillämpas för alla grupper i samma situation.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

En femårig kvalificeringstid uppfyller bäst direktivens syfte

Syftet med denna översyn är enligt våra direktiv dels att minska risken för att socialförsäkringssystemet kan fungera som tilldragningsfaktor, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. Kvalificering genom bosättning behöver därmed vara så pass lång att den skapar ett verkligt incitament att börja arbeta och minskar incitamentet för migranter som inte är arbetstagare att välja Sverige som mottagarland. En fråga är då om man bör överväga en kortare bosättningstid för att kvalificera sig för förmånerna. Är en tidsperiod om fem år nödvändig eller kan samma verkan kan uppnås genom kortare tid? Vi har övervägt om detta kan uppnås genom tre eller fyra års bosättning.

Som tidigare nämnts är tre år för att kvalificera sig för vissa förmåner ett koncept som redan finns i SFB. Tre år är även den tid som behöver förlöpa innan en person som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl kan få permanent uppehållstillstånd i Sverige.

För flertalet tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd på grund av andra skäl än skyddsskäl är fyra år i Sverige den tid som krävs för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Personer som har vistats här i fyra år har också som regel rösträtt i nästföljande kommunal- och regionalval.

Avgörande för kvalificeringstidens längd bör vara att den skapar reella förutsättningar att åstadkomma de tilltänkta syftena med reformen. Om incitamenten till arbete ska kunna stärkas behöver kvalificeringstiden vara så pass lång att det gör en verklig och kännbar skillnad att börja arbeta.

Ett skäl för kvalificeringsregler är enligt våra direktiv att minska tilldragningseffekterna som de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna sägs innebära. Villkoret bör därför ge en avskräckande effekt för personer som överväger att komma till Sverige utan att ha goda förutsättningar att snabbt komma in på arbetsmarknaden. Hur lång tid som krävs för att uppnå denna effekt är svårt att bedöma. Det kan dock förutsättas att ju längre kravet på bosättningstid är, desto mer ökar sannolikheten för ett sådant resultat.

En fråga är då om det– trots kravet på likabehandling av svenska medborgare och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare efter fem år – finns skäl att införa ett generellt krav på längre bosättning än

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

fem år för att kvalificera sig för vissa bosättningsbaserade förmåner. Sådana lösningar förekommer på olika sätt i andra länder. Som nämnts ovan är den danska lösningen för barnbidrag ett sådant exempel. Det rör sig dock då inte om en renodlad kvalificeringstid utan snarare en successiv kvalificering, vilket även finns för de 40-delsberäknade förmånerna i Sverige. De förmåner som vi bedömer ska omfattas av särskilda kvalificeringsregler är ofta förmåner som är kopplade till individernas försörjning. I balansen mellan att ett kvalificeringsvillkor ska minska tilldragningseffekten och samtidigt ge incitament till att söka arbete kan inte kvalificeringstiden vara så lång att det bedöms som utsiktslöst att få tillgång till de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor.

Med beaktande av vad som framförs ovan bedömer vi att villkor för kvalificering genom endast bosättning som utgångspunkt bör uppgå till fem år för att säkerställa att reformens syften verkligen uppnås. Med beaktande av att vi ska hålla oss så nära unionsrättens minimigräns som möjligt menar vi att kvalificeringen varken ska vara successiv i den danska betydelsen, det vill säga man får tillgång till en viss del av förmånen utifrån bosättningstiden, eller att olika förmåner ska ha olika lång kvalificeringstid.

Tidigare försäkringsperioder

Kravet på viss tids bosättning för att kvalificera sig för vissa förmåner får inte skapa effekter som gör att den som är försäkrad hindras från att flytta från Sverige. För att undvika sådana inlåsningseffekter bör personer som utvandrar från Sverige, men som återinvandrar inom en viss ramtid, få tillgodoräkna sig tidigare försäkringsperioder i Sverige. Fråga är därför om vad som är en lämplig ramtid i detta sammanhang.

Försäkringsvillkoret ”bosatt i Sverige” har utformats i syfte att omfatta endast de situationer där en enskild har sådan anknytning till Sverige att det motiverar tillhörighet till svensk socialförsäkring (prop. 1998/99:119 s. 88 f.). Däremot följer det av samordningsförordningarna, som behandlas i avsnitt 5.4.4, att även perioder i andra medlemsstater får räknas in vid bedömningen. Det behövs därför inte särskilt framgå av lagtexten enligt vår mening. Effekten av samordningsförordningens regelverk blir således att personer som

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

får tillgodoräkna sig bosättningsperioder i andra medlemsstater inte kommer att träffas av kravet på fem års bosättning i Sverige. Detta är i överenstämmelse med vårt uppdrag enligt direktiven, eftersom kvalificeringsreglerna inte är avsedda att förändra läget för medborgare i EU/EES.

För att kunna tillgodoräkna sig tidigare försäkringsperioder i Sverige bör ramtiden inte vara längre än att en anknytning till Sverige kan anses bestå. Samtidigt bör den inte vara så kort att den utgör ett hinder för en person att studera eller arbeta utomlands ett antal år innan han eller hon återvänder till Sverige. Vi har övervägt ramtider om tio, femton respektive tjugo år.

En ramtid om *tio år* skulle innebära att en person kan flytta utomlands, utbilda sig och/eller arbeta ett par år och sedan återvända till Sverige utan att behöva vänta på att få förmåner utbetalda. Den faktiska utlandsvistelsen begränsas dock till fem år för att personen ska kunna få förmåner omedelbart vid återflytt. Om utlandsvistelsen är längre än fem år medför detta att personen behöver vänta innan förmåner kan betalas ut. Hur lång väntetiden blir beror på om personen börjar arbeta direkt vid återflytten och hur stor del av ramtiden som får tillgodoräknas. Ju längre utlandsvistelse, desto kortare försäkringstid finns det att beakta inom ramtiden. I praktiken innebär detta att om förmåner ska kunna betalas ut omedelbart, till exempel för en person som återvänder under en föräldraledighet, får den samlade utlandsvistelsen inte vara längre än fem år om ramtiden sätts till tio år.

En tioårig ramtid innebär att anknytningen till Sverige får anses vara relativt stark vid återinvandringstillfället. Å andra sidan är det relativt få år som en person kan vistas utomlands utan att behöva kvalificera sig vid återflytt. Vår bedömning är att det finns behov av att möjliggöra längre utlandsvistelser än fem år, utan att den som återflyttar behöver kvalificera sig för förmåner som barnbidrag och föräldrapenning.

Med en *tjugo år* lång ramtid möjliggörs en utlandsvistelse om totalt femton år utan att personen i fråga behöver kvalificera sig på nytt. Vid en så lång utlandsvistelse kan det däremot ifrågasättas om anknytningen till Sverige fortfarande är så stark att den som regel kan motivera ett undantag från kvalificeringsvillkoret. Vår bedömning är att den som vistats utomlands under en sådan lång tid för det mesta inte kan anses ha bibehållit en stark anknytning. En ram-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tid på tjugo år skulle dessutom möjliggöra för personer som sjutton eller arton år tidigare vistats i Sverige under kortare tid än fem år att få tillgodoräkna sig dessa år för att få en kortare kvalificeringstid efter att man återigen bosätter sig i Sverige. Ett sådant upplägg kan inte anses vara förenligt med reformens syften. Vi anser därför att tjugo år är en för lång tid.

Enligt vår bedömning är *femton år* en lämplig ramtid. Denna längd på ramtiden möjliggör en utlandsvistelse som är längre än fem år, men kortare än tio år, utan att den som flyttar tillbaka behöver kvalificera sig på nytt för att få bosättningsbaserade förmåner. Det kan visserligen ifrågasättas om en person som har vistats utomlands i tio år kan anses ha bibehållit en tillräckligt stark anknytning till Sverige för att motivera undantag från kravet på kvalificering. Vi anser ändå att femton år inte är en oproportionerligt lång tid för att undvika de inlåsningseffekter som en kortare ramtid riskerar att medföra. Tiden bör som utgångspunkt beräknas utifrån när den som återvänder till Sverige ska anses som bosatt här.

Kvalificering för bosättningsbaserade förmåner genom arbete

Enligt våra direktiv ska kvalificeringen till de bosättningsbaserade förmånerna ske, förutom genom laglig bosättning, i takt med att man arbetar och betalar skatt. En fråga är då hur arbete ska kunna påverka kvalificeringen för bosättningsbaserade förmåner.

De svenska socialförsäkringsförmånerna är indelade i arbetsbaserade och bosättningsbaserade förmåner. Vissa förmåner har både bosättningsbaserade och arbetsbaserade nivåer, men den grundläggande uppdelningen består. Det går alltså inte att kvalificera sig för de bosättningsbaserade delarna av en sådan förmån genom att i stället arbeta. En annan sak är att det typiskt sett är ett grundskydd som är bosättningsbaserat och att det skyddet förlorar sin betydelse om man arbetar. Den uppdelning som finns mellan arbetsbaserade och bosättningsbaserade inslag i en förmån gäller generellt och inte endast för en utpekad grupp eller för en utpekad situation.

Vissa av de förmåner som enligt vårt förslag ska omfattas av ett kvalificeringsvillkor är just sådana förmåner som har ett bosättningsbaserat och ett arbetsbaserat inslag. En möjlig väg att låta arbete påverka kvalificeringen för de övriga förmånerna hade kunnat

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

vara att även för dessa dela upp nivåerna i en för enbart bosättning och en för arbete. Som vi utvecklat ovan innebär en uppdelning av förmåner i olika delar ett administrativt arbete. Vissa av de förmåner vi föreslår ska omfattas av kvalificeringsregler är behovsprövade och lämpar sig inte heller av det skälet för en sådan kvotdelsberäkning. Vi anser därför att detta inte är en ändamålsenlig lösning för att låta arbete påverka rätten till de förmåner vi föreslår ska omfattas av kvalificeringsregler. Ett annat problem är att vi knyter kvalificeringsreglerna till en speciell situation som bygger på att man ändrar sin bosättning och bosätter sig i Sverige. Att samtidigt kunna kvalificera sig för förmånerna bara genom att arbeta bryter den systematiken. Det kan inte anses vara inom ramen för vårt uppdrag att föreslå att arbete i Sverige införs som allmänt villkor för att vara försäkrad för förmånerna i femte kapitlet SFB. Bortsett från att en sådan förändring skulle omfatta alla och inte enbart den grupp som avses i våra direktiv skulle ett avskaffande av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner – vilket en sådan reglering skulle innebära – kräva en analys och ett arbete som inte ryms inom tidsramen för uppdraget. Med hänsyn till det krav på likabehandling som unionsrätten uppställer för förmåner som är arbetsbaserade är det också svårt att – direkt eller indirekt – låta kvalificeringsregler träffa en viss grupp, jämför resonemanget i avsnitt 6.5 nedan.

Det sagda innebär sammanfattningsvis att kvalificeringen till de förmåner som ska omfattas av villkor ska ske genom bosättning under en viss tid. För att egen ansträngning och arbete ändå ska ge effekt på kvalificeringen, har vi i stället valt en lösning enligt vilken arbete kan påverka tiden som krävs för att kvalificera sig för de utpekade förmånerna, se vidare i avsnitt 6.4.6.

Vad innebär kvalificeringsvillkoret ur försäkringssynpunkt?

Av 4 kap. 3 § SFB framgår att försäkrad är den som uppfyller de krav i fråga om bosättning, arbete eller andra omständigheter som avses i 4 kap. 2 § SFB samt gällande krav på försäkringstider. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla övriga villkor som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap. SFB. Av 5 kap. 9 § SFB framgår att försäkrad för i den bestämmelsen uppräknade förmåner är den som är bosatt.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

En fråga är om den omständigheten att vi föreslår ett villkor som innebär att den som kommer till Sverige ska vara bosatt här en viss tid innan hon eller han kan få ta del av vissa förmåner påverkar försäkringstillhörigheten. Ordalydelsen i 4 kap. 3 § SFB ger närmast vid handen att två villkor ska vara uppfyllda; bosättning och försäkringstid. Vid införandet av den nuvarande begreppsapparaten i den dåvarande socialförsäkringslagen uttalade regeringen, i samband med att man bland annat avskaffade villkoret att vara inskriven vid Försäkringskassan, att endast ett försäkringsvillkor ska gälla för var och en av de två försäkringsgrenarna: bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige. I det sammanhanget uttalade regeringen vidare, se prop. 1998/99:119 s. 80 f.

> Regeringen anser det inte meningsfullt att i detta sammanhang införa nya benämningar i dessa hänseenden. Vi anser det väsentliga vara att bestämma ett begrepp som kan användas för att beteckna den som generellt omfattas av bestämmelserna i de författningar som reglerar de förmåner vi hänför till socialförsäkringen. I fortsättningen används uttrycket försäkrad i en sådan mera allmän betydelse om den som ingår i den skyddade personkretsen.

Vid införandet av motsvarande bestämmelse i SFB uttalade regeringen att det förutom kravet på att vara försäkrad kan krävas annat för att omfattas av socialförsäkringsskyddet, nämligen att den enskilde också uppfyller de andra villkor som gäller för respektive förmån enligt 5–7 kap SFB samt att detta innebär att en person kan vara försäkrad i den mening som avses i avdelning A men ändå inte omfattas av socialförsäkringsskyddet, som alltså är annorlunda avgränsat. Sistnämnda kan också uttryckas på följande sätt: För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska medborgaren dels vara försäkrad enligt bestämmelserna i avdelning A, dels uppfylla de särskilda villkoren enligt avdelningarna B–H som gäller för den aktuella förmånen (se prop. 2008/09:200 s. 404). En person som kommer till Sverige och uppfyller de krav som ställs för att vara bosatt enligt 5 kap. SFB är således försäkrad i den meningen som avses i SFB:s mening.

För att omfattas av socialförsäkringsskyddet krävs emellertid också att man uppfyller de kvalificeringskrav som gäller för de olika förmånerna, det vill säga att man enligt vårt förslag antingen har en bosättningstid om fem år, eller uppfyller ett villkor gällande inkomst, se vidare i avsnitt 6.4.6. Socialförsäkringsskyddet för de förmåner

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

som kvalificeringskravet omfattar inträder alltså först när kvalificeringsvillkoret är uppfyllt. Det faktum att en person inte uppfyller de föreslagna kvalificeringsvillkoren hindrar inte vederbörande från att vara försäkrad för andra bosättningsbaserade förmåner om han eller hon uppfyller kraven på att vara bosatt. På motsvarande sätt kan flera villkor löpa parallellt, exempelvis det treårsvillkor som gäller för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning och det kvalificeringsvillkor som vi föreslår för samma förmån.

Undantag från bosättningsvillkoret vid synnerliga skäl

Som vi presenterat ovan ska den som kommer till Sverige kvalificera sig för att kunna få del av vissa bosättningsbaserade förmåner. Kvalificering sker i första hand genom bosättning i fem år, men det är också möjligt att tillgodoräkna sig försäkringsperioder utomlands under vissa förutsättningar. En EU/EES-medborgare som kan tillgodoräkna sig bosättningstid kommer alltså inte att påverkas av kvalificeringsreglerna.

Det kan dock i den praktiska tillämpningen uppstå situationer då det får anses oskäligt, eller på annat sätt medföra orimliga effekter, att upprätthålla kvalificeringsvillkoret vid bosättning i Sverige. Vi föreslår därför att den handläggande myndigheten får bevilja förmåner även om något kvalificeringsvillkor inte är uppfyllt, om det föreligger synnerliga skäl och den enskilde ansöker om det. Begreppet synnerliga skäl innebär att det endast är i undantagssituationer som en sådan tillämpning blir aktuell och att det ska vara fråga om en restriktiv tillämpning. Den situation som avses är att det sedan tidigare finns en stark etablerad anknytning till Sverige men att bosättningen utomlands har skett på ett sådant sätt att reglerna om bosättningstid och ramtid inte är tillämpliga. Det kan exempelvis röra sig om personer som vistats lång tid i tredje land men som dessförinnan har vuxit upp i Sverige eller annars vistats här lagligen under en lång tid och har kvar anknytning hit. Den bibehållna anknytningen kan också bestå i att personen i fråga har stora delar av sin familj här och regelbundet och relativt omfattande har vistats i Sverige under tiden då han eller hon har varit bosatt utomlands. I vissa sådana fall skulle det kunna uppfattas som stötande att neka förmåner med hänvisning till att kvalificeringstiden inte är uppfylld.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Bestämmelsen ska inte tolkas som en möjlighet att ta hänsyn till situationer som på ett mer allmänt sätt är ömmande, exempelvis att personen saknar medel för sin försörjning, är i särskilt stort behov av någon av de förmåner som omfattas av kvalificeringsreglerna eller att familjen finns här utan att personen har någon ytterligare anknytning hit.

Prövningen ska utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. Bestämmelsen är vidare fakultativ och innebär ett visst utrymme för skönsmässig bedömning från den beslutande myndighetens sida. Eftersom det rör sig om en undantagsregel som ska prövas efter ansökan från den enskilda får de handläggande myndigheternas utredningsskyldighet anses var mycket begränsad.

6.4.6 Förkortning av kravet på bosättningstid genom inkomster

Vårt förslag: Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete (inkomstvillkor) som uppgår till:

1. 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller
2. 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.

För inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som gäller vid bosättningsvillkoret.

För att bedöma om inkomstvillkoret är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas: den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som senaste beslutet om slutlig skatt avser. Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad ska beräknas till en tolftedel av dessa inkomster. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

Vår bedömning: Arbetsgivardeklarationer bör kunna ligga till grund för beräkningen av inkomst av tjänst.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

Inledning

Vi föreslår i avsnitt 6.4.2 att personer som kommer till Sverige ska kunna lämnas vissa bosättningsbaserade förmåner först efter fem års bosättning. Enligt våra direktiv ska kvalificering även kunna ske genom egen ansträngning, och i takt med att man arbetar och betalar skatt under en permanent och laglig bosättning i Sverige. För att förstärka incitamenten till arbete bör kvalificering i sådana fall kunna uppnås efter kortare tid än fem år. Vi har därför övervägt hur kvalificeringstiden kan påverkas genom arbete som ger viss inkomst.

En utgångspunkt för bedömningen av hur ett villkor om kvalificering genom arbete bör utformas är att det ska ha sin grund i lönenivåerna i sådana arbeten som personer som kommer till Sverige vanligen har. Enligt våra direktiv ska vi också beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft. Egna inkomster på en viss nivå bör därför kunna förkorta kravet på bosättningstid betydligt. I det följande redovisar vi våra överväganden vad gäller vilka inkomster som bör beaktas, vilka övriga krav som bör gälla för sådana inkomster samt hur ett inkomstvillkor bör vara konstruerat.

Allmänna utgångspunkter avseende beräkning av inkomster

Vi föreslår ovan att kravet på viss bosättningstid ska kunna förkortas genom egna inkomster. Frågan är hur ett inkomstvillkor bör konstrueras. SFB innehåller olika typer av inkomstvillkor, exempelvis sjukpenningsgrundande inkomst, och även bestämmelser om att vissa beräkningar enligt balken ska grundas på ett prisbasbelopp, ett förhöjt prisbasbelopp eller på ett inkomstbasbelopp.

Inkomstbasbelopp enligt 58 kap. 26 – 27 §§ SFB fastställs årligen av regeringen och är grunden för beräkning av efterlevandeförmåner och pensioner. Begreppet omräknas årligen enligt den relativa förändringen i inkomstindex. Till skillnad från prisbasbeloppet, som omräknas med hänsyn till konsumentprisindex och alltså är inflationsdrivet, påverkas inkomstbasbeloppet av den all-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

männa inkomstutvecklingen. Det ska spegla inkomstutvecklingen för personer mellan 16–64 år i Sverige och är en parameter som baseras på och följer löneutvecklingen på arbetsmarknaden.

Vid utformningen av ett inkomstvillkor är en viktig utgångspunkt att det är följsamt i förhållande till löneutvecklingen. En sådan följsamhet kan åstadkommas på olika sätt. Ett sätt skulle kunna vara att knyta villkoret till medianlönen, som fastställs årligen i efterhand för varje år, enligt faktiska och historiska uppgifter. En nackdel med det vore att man då inför ett begrepp i SFB som inte används i något annat sammanhang inom socialförsäkringen. En annan nackdel skulle kunna vara att beloppet av administrativa skäl alltid måste vara den senast fastställda medianlönen och att denna fastställs med viss eftersläpning.

En alternativ grund skulle kunna vara konsumentprisindex (KPI). Bedömningen av vilken inkomstnivå som kan innebära egen försörjning påverkas visserligen av allmänna levnadsomkostnader. Det saknar dock ett samband med faktiska lönenivåer och den generella löneutvecklingen i landet. Eftersom KPI inte beaktar sådana omständigheter skulle det innebära komplexa beräkningar för att lägga det till grund för utformningen av ett inkomstvillkor. Vi förordar därför inte en sådan lösning.

Vi föreslår att inkomstvillkoret i stället grundas i inkomstbasbeloppet, vilket påverkas av löneutvecklingen. Det fastställs som vi redogjort för ovan för det kommande året och bygger på en prognos. Även om prognoser är behäftade med viss osäkerhet är inkomstbasbeloppet fastställt för det år då villkoret ska tillämpas och är på så sätt förutsägbart. Det är också ett begrepp som redan förekommer inom socialförsäkringen, även om det endast används för att beräkna förmåner vid ålderdom.

Vi anser sammantaget att det är lämpligt att inkomstvillkoret grundas i inkomstbasbeloppet. Bedömningen bör utgå från faktiska inkomster, det vill säga utbytet av ansträngningen. Eftersom inkomstbasbeloppet är relativt högt kommer nivåerna tekniskt sett att utgöras av en kvot av inkomstbasbeloppet. Vi vill å ena sidan underlätta för den högkvalificerade arbetskraften att snabbt kvalificera sig för de bosättningsbaserade förmånerna men å andra sidan också ge ett incitament att ta sådana arbeten som faktiskt går att få för nyanlända. Det bör därför finnas två olika sätt att förkorta bo-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

sättningstiden, med två olika inkomstkrav. I det följande redogör vi för våra överväganden i dessa delar.

Högkvalificerad arbetskraft bör kunna kvalificera sig på sex månader

Det är som nämnts ovan angeläget att vår modell inte motverkar att högkvalificerad arbetskraft kommer till Sverige. Vad som är högkvalificerad arbetskraft kan definieras på olika sätt och även beakta olika slags kvalifikationer. I UtlL förekommer två uppehållstillstånd som särskilt riktar sig till högkvalificerad arbetskraft: EU-blåkort och ICT-tillstånd, se avsnitt 5.2.3. Dessa tillstånd omfattar dock inte all högkvalificerad arbetskraft som kan komma till Sverige.

Den lösning vi föreslår för att fånga in den högkvalificerade arbetskraften måste vara enkel att tillämpa. Den får inte heller medföra att kvalificeringsreglerna för vissa bosättningsbaserade förmåner avskräcker högkvalificerad arbetskraft från att komma till Sverige. Det är därför inte en framkomlig väg att närmare definiera vilka som omfattas av begreppet högkvalificerad arbetskraft och reglera gruppen särskilt. I stället bygger vårt förslag på antagandet att den högkvalificerade arbetskraften kan antas ha inkomster på en viss nivå redan när de bosätter sig i Sverige och börjar arbeta här. Det är därför motiverat att inkomster på en viss nivå kan förkorta kravet på bosättningstid och kvalificera för de bosättningsbaserade förmånerna redan efter en kortare tids bosättning här.

En fråga är då på vilken nivå en sådan inkomst bör ligga och en annan fråga är hur mycket sådana inkomster bör förkorta kravet på bosättning för att kvalificera sig för förmånerna. Med hänsyn till sambandet mellan utbildningsnivå och förväntade inkomster, det vill säga försörjningsmöjligheter, anser vi att en utgångspunkt vid bedömningen av lönenivåer skulle kunna vara löner för högkvalificerade arbetstagare. Som exempel på högkvalificerad arbetskraft kan yrkesgrupper med löner motsvarande till exempel 125 procent av medianlönen nämnas, det vill säga minst 45 000 kronor i månaden. Sådana löner förekommer till exempel bland civilingenjörsyrken och legitimerade yrken inom hälso- och sjukvården.

Unga högkvalificerade arbetstagare som ännu saknar yrkeserfarenhet har dock vanligen lägre lön än medellönen för sitt yrke. Det är därför angeläget att inkomstvillkoret inte grundas i medel-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

löner i högkvalificerade yrken, eftersom det skulle försvåra snabbare kvalificering för unga högkvalificerade arbetstagare som ännu inte haft sådan löneutveckling som yrket i sig kan innebära.

Det finns ett samband mellan de inkomstnivåer som bör leda till en kortare kvalificeringstid för den här gruppen som kommer till Sverige och i vilken utsträckning kvalificeringstiden bör förkortas. I det sammanhanget bör också beaktas att vissa av de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av kvalificeringsregler är inkomstprövade och således inte blir aktuella vid alltför höga inkomster samt att för vissa förmåner är endast grundnivån bosättningsbaserad, vilket leder till samma resultat.

Det bör krävas en viss kontinuitet för att säkerställa att de som kommer hit som högkvalificerad arbetskraft verkligen har ett arbete som motsvarar arbetstillståndet. Sex månader är ett vanligt villkor inom välfärdssystemen. Enligt 5 kap. 14 § SFB kan till exempel bosättningsbaserade förmåner fortsatt lämnas under vistelse i EES-området eller Schweiz, om vistelsen kan antas vara längst sex månader. Sjukpenninggrundande inkomst kan enligt 25 kap. 3 § SFB fastställas om inkomst från arbete kan antas vara under minst sex månader i följd. Vi bedömer att sex kalendermånader är en lämplig bosättningstid för att säkerställa att ett högkvalificerat arbete ska anses ha sådan varaktighet att det kan innebära förankring och etablering, på arbetsmarknaden och i samhället. Med månader avses här kalendermånader. Vi anser även att inkomsterna under var och en av de sex kalendermånaderna inte bara behöver nå upp till en viss nivå, se vidare nedan, utan också bör vara sammanhängande under bosättningstiden för att kravet på varaktighet och kontinuitet ska uppfyllas.

Vad gäller inkomstnivåerna finns det som vi beskrivit ovan skäl som talar för att lägga inkomstkravet relativt högt, samtidigt som det finns skäl som talar för att inte alltför höga inkomster bör krävas, bland annat eftersom vissa av förmånerna då skulle sakna betydelse. Det finns inte heller på ett allmänt plan några bärande skäl att sätta villkoret mycket högre än att inkomsterna räcker till en egen försörjning. Medianlönen var 35 600 kronor 2023, vilket då motsvarades av 0,48 inkomstbasbelopp för det året. Vi anser sammantaget att den inkomstnivån, i form av total inkomst av förvärvsarbete, är lämplig för att förkorta kravet på bosättningstid till sex månaders bosättning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Lägre inkomster ska också kunna kvalificera men under längre tid

Det är angeläget att även personer som kommer till Sverige utan att ha ett arbete men som omfattas av föreslagna krav på kvalificering får ett incitament till att förkorta bosättningstiden genom arbete och egen ansträngning. Utgångspunkten måste då vara att inkomstnivåerna bör anpassas till sådana arbeten som gruppen bör kunna få inom en viss tid. Det är rimligt att anta att det kan krävas väsentligt längre tid än sex månader från det att man kommit till Sverige för att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns inte heller skäl att uppställa samma krav på obruten kontinuitet som i situationen då man kommer hit och redan har ett högkvalificerat arbete. Frågan är då vilken nivå som skulle krävas för att förkorta bosättningstiden genom inkomster i en sådan situation och hur mycket bosättningstiden skulle kunna förkortas. En första fråga är vilka inkomster som är realistiska. I betänkandet Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering (SOU 2021:88, s. 145) redovisas genomsnittliga månadsinkomster för migranter med arbetstillstånd. Under åren 2019–2020 hade drygt 70 procent en månadsinkomst på minst 25 000 kronor, att jämföra med medianlönen de åren på svensk arbetsmarknad samma period på 31 700 respektive 32 400 kronor. Enligt rapporten Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö (IFAU 2022:15) är personer i gruppen som kan beröras av våra förslag, kraftigt överrepresenterad inom hotell- och restaurangbranschen. För denna grupp är det även vanligt med jobb inom parti- och detaljhandeln, samt inom hälso- och sjukvården.

Enligt statistik från Medlingsinstitutet, som bland annat sammanställer lönestatistik, är dock lönespridningen i Sverige relativt låg. Medianlönen var 35 600 kronor 2023 och enligt myndighetens statistik för heltidslöner hade omkring 90 procent av arbetstagarna en månadslön som översteg 25 000 kronor det året. Endast 2,7 procent av de anställda det året hade en lön under 60 procent av medianlönen, vilket är det internationella måttet på låg lön (Medlingsinstitutet, Lönefördelning 2023). Sådana löner är överrepresenterade bland restaurangpersonal, städare och kundtjänstpersonal. I de sektorerna är unga och deltidsanställda överrepresenterade. Det finns dock även en överrepresentation av rörliga lönetillägg som, om de adderas till grundlönerna, innebär en högre månadslön. Bland

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

vårdpersonal i offentlig sektor, industriarbetare i tillverkningsindustrin, förare inom godstrafik samt väktare och ordningsvakter förekom knappt löner under 60 procent av medianlönen (Kollektivavtalen och de lägsta lönerna, Medlingsinstitutet januari 2020). Svenskfödda arbetstagare är vidare överrepresenterade inom tillverkningsindustrin, byggbranschen och offentlig förvaltning (IFAU, Rapport 2022:15, s. 35).

Bland yrken med lägst lön finns till exempel vårdbiträden vars medianlön 2023 var 27 400 kronor och lokalvårdare vars genomsnittliga lön var 26 500 kronor. Restaurang- och köksbiträden hade medianlöner på 26 500 kronor. Lager- och terminalpersonal hade medianlönen 30 700 kronor medan grovarbetare inom bygg och anläggning hade medianlönen 33 600 kronor. För hemservicepersonal var medianlönen för kvinnor 23 300 kronor. Dessa nivåer kan jämföras med medianlönen i landet på 35 600 kronor samma år.

Det är stor variation i inkomster mellan anställda och mellan olika arbetsmarknadssektorer, bland annat beroende på ålder och kön. Medianlönen är till exempel lägre för kvinnor än vad som gäller för hela arbetsmarknaden. (Medlingsinstitutet, Inkomstskillnader mellan kvinnor och män 2022–2023). Vi har därför övervägt ett differentierat inkomstvillkor. Skillnaden mellan utrikesfödda kvinnor och män är dock generellt mindre än bland inrikes födda. Inkomstskillnader mellan män och kvinnor är också generellt mindre i sektorer där inkomsterna är låga. (Medlingsinstitutet, Skillnaderna mellan utrikesfödda kvinnor och män 2023, s. 6 ff.). Ett differentierat inkomstvillkor baserat på kön skulle därför göra det svårare för män att uppnå inkomstvillkoret i sektorer med låga löner. Bland annat av detta skäl är ett differentierat villkor som baseras på kön inte något vi förordar.

Vi har också övervägt att inkludera sysselsättningsgraden i vår modell för kvalificering. Som nämnts är syftet med vårt förslag att inkludera arbete som innebär egen försörjning. Mot den bakgrunden anser vi att sysselsättningsgraden i ett visst arbete i sig saknar betydelse, vilket också gäller arbetets varaktighet. Det är genom ersättning för arbete som syftet med kvalificeringen nås, oavsett om arbete sker på hel- eller deltid. Vi anser därför att det inte är lämpligt att uppställa villkor om viss sysselsättningsgrad för det arbete som påverkar kvalificeringstiden.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vi anser att inkomstnivån bör kunna uppfyllas genom vanligt förekommande arbeten som personer som kommer till Sverige har reella förutsättningar att kunna få inom viss tid, även utan tidigare förankring på svensk arbetsmarknad. Enligt vår modell bör den som faktiskt tar arbete, även ett relativt lågavlönat, kunna kvalificera sig avsevärt snabbare än genom fem års bosättning. Att uppställa krav på viss lön, till exempel i vår modell, kan eventuellt anses avvika från den svenska arbetsmarknadsmodellen där en grundläggande princip är att arbetsmarknadens parter råder över lönebildningen (SOU 2021:99, s. 225 f.). Ett inkomstvillkor för kvalificering till vissa sociala förmåner skulle kunna innebära att inkomstvillkorets nivåer blir vägledande inom branscher och yrken där lönerna ligger nära inkomstvillkorets nivåer. Det skulle också kunna begränsa arbetsgivares möjlighet att rekrytera till lägre sysselsättningsgrad, där inkomsten från det arbetet blir lägre.

Vår bedömning är också att det bör vara möjligt att kvalificera sig även om ett visst arbete är begränsat eller kortvarigt, såsom deltids- eller visstidsarbeten. Vi föreslår därför att inkomstvillkoret även bör kunna uppfyllas genom månadsinkomster på minst 0,35 inkomstbasbelopp, vilket för 2025 motsvarar 28 200 kronor. Enligt statistiken ovan bör sådana inkomstnivåer kunna uppnås även i arbeten där lönerna är relativt låga jämfört med arbetsmarknaden i sin helhet.

Inkomster både av tjänst och av näringsverksamhet

Utgångspunkten i resonemangen ovan har varit att den försäkrade får inkomster av en anställning, vilket skattemässigt redovisas i inkomstslaget tjänst. Syftet med vår modell är att förstärka incitamenten till arbete och därigenom egen försörjning, vilket kan följa av inkomster från näringsverksamhet. Det är angeläget att vår modell inte motverkar möjligheten att uppnå egen försörjning genom inkomster av näringsverksamhet. Det är även angeläget att företagare omfattas av trygghetssystemen, till exempel att villkoren i vår modell inte missgynnar personer som försörjer sig genom eget företagande. Inkomster av näringsverksamhet, som bidrar till egen försörjning, bör därför kunna tillgodoräknas i det inkomstvillkor som innebär kvalificering på samma sätt som inkomster av tjänst.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Viss näringsverksamhet, till exempel i enskild firma samt handels- och kommanditbolag, redovisar näringsinkomsterna årligen. Den som i stället driver ett eget aktiebolag kan vara anställd av aktiebolaget och redovisa förvärvsinkomster i arbetsgivardeklaration, precis som för andra anställda. Den som driver näringsverksamhet i aktiebolagsform kan på ett annat sätt än andra anställda råda över lönekostnaderna för sin egen lön, till exempel välja att av affärsmässiga skäl tillfälligt sänka eller avstå från sin lön. Oavsett företagsform är det dock snarare regel än undantag att företagare kan ha lägre inkomster under perioder. Det gäller särskilt för nya företag. Vi behöver därför lägga ett förslag som tar hänsyn till att företagares inkomster kan vara mindre förutsägbara och stabila. Inkomstvillkoret bör ta hänsyn till sådana variationer.

Alla som har varit företagare – eller har kombinerat anställning med företagande – och som därigenom har haft inkomster som totalt når upp till föreslagna andelar av inkomstbasbeloppet, bör ha möjlighet att kvalificera sig genom inkomstvillkoret. Vi föreslår därför att inkomstvillkoret ska baseras på förvärvsinkomsten, vilken inkluderar såväl inkomst av tjänst som inkomst av näringsverksamhet. Eftersom den förvärvsinkomst som kan användas är den som ligger till grund för beslutet om slutlig skatt – vilket fattas på årsbasis – kommer det för personer som behöver räkna in inkomst av näringsverksamhet inte vara möjligt att kvalificera sig redan efter sex månader utan som tidigast när det året efter inkomståret finns ett beslut om slutlig skatt.

För att ge goda kvalificeringsmöjligheter både för näringsidkare och för personer med lägre inkomster och tillfälliga anställningar är det rimligt att även ha ett inkomstvillkor utan krav på att inkomsterna ska vara kontinuerliga. Det är rimligt att den försäkrade även kan ha viss tid – en ramtid – på sig att nå de inkomstnivåer som krävs. En lämplig sådan ramtid bedömer vi vara 24 månader. Sammanfattningsvis kan alltså en försäkrad som omfattas av kvalificeringskravet förkorta kravet på bosättningstid om hon eller han under tolv av 24 månader har förvärvsinkomster som uppgår till 0,35 inkomstbasbelopp. Det innebär att personer som har inkomst av näringsverksamhet och personer som arbetar i yrken och sektorer med låga löner också har en reell möjlighet att kvalificera sig snabbare än genom fem års bosättning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Nivåerna på inkomster för att förkorta bosättningstiden i förhållande till de förmåner som omfattas av kvalificeringsreglerna

De bosättningsbaserade förmåner som vi föreslår kvalificeringsregler för är till vissa delar på grundnivå eller inkomstprövade. Det gäller inte assistansersättning, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning eller barnbidrag, men bostadsbidrag, föräldrapenning på grund- och lägstanivå samt sjuk- och aktivitetsersättning på garantinivå. En fråga är då hur de inkomster som vi enligt de villkor vi ställt upp för att förkorta bosättningstiden – 0,48 inkomstbasbelopp per månad under sex sammanhängande månader respektive 0,35 prisbasbelopp per månad under en period om tolv månader inom 24 månader – påverkar möjligheten att få del av förmånerna som omfattas av kvalificeringsregler och som är inkomstprövade.

Personer som kommit till Sverige och har ett arbete är därigenom försäkrade för arbetsbaserade förmåner enligt SFB. Som exempel på sådana förmåner kan nämnas familjeförmånerna föräldrapenning på sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning samt förmåner vid sjukdom eller arbetsskada. Dessa arbetsbaserade förmåner bestäms med grunden i personens sjukpenninggrundande inkomst (SGI), som förenklat beskrivet är månadslönen multiplicerat med 12. Det finns dock tak för hur hög SGI:n kan vara för olika ersättningar. För föräldrapenning och sjukpenning är taket 588 000 kronor. För tillfällig föräldrapenning är taket 441 700 kronor. Inkomster därutöver beaktas således inte när ersättningen bestäms. Ersättningen baseras på 80 procent av SGI:n kan som mest lämnas med 1 250 kronor per dag.

För en person med en månadsinkomst på 0,48 inkomstbasbelopp (cirka 38 700 kronor) skulle en sjukpenning motsvarande 80 procent av SGI:n överstiga det lägre inkomstvillkoret på 0,35 inkomstbasbelopp per månad. Det innebär att sjukpenning i sådana fall kan tillgodoräknas i inkomstvillkoret. Det gäller även föräldrapenning på sjukpenningnivå som kan lämnas om personen arbetat minst 240 dagar i följd innan barnets beräknade födelse. Om 240-dagarsvillkoret är uppfyllt men föräldrapenning på sjukpenningnivå inte överstiger 250 kronor per dag lämnas arbetsbaserad föräldrapenning på grundnivå de första 180 dagarna, det vill säga med 250 kronor per dag. Förmånen når i sådana fall inte upp till

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

den inkomstnivå som kan tillgodoräknas i inkomstvillkoret. Om 240-dagarsvillkoret däremot inte har uppfyllts kan föräldrapenning på sjukpenningnivå inte lämnas. Enligt våra förslag lämnas i sådana fall inte heller föräldrapenning på lägsta eller grundnivå, förrän bosättningsvillkoret eller inkomstvillkoret har uppfyllts. För att en ersättning på sjukpenningnivå ska kunna tillgodoräknas i inkomstvillkoret, det vill säga uppgå till minst 0,35 inkomstbasbelopp, vilket under 2025 är 28 210 kronor per månad, krävs en inkomst på minst 37 000 kronor per månad. Det motsvarar 0,46 inkomstbasbelopp.

Förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, som omfattas av våra förslag, kan inte lämnas till personer som har haft inkomster som kan tillgodoräknas i det inkomstvillkor vi föreslår, det vill säga som uppgår till minst 0,35 inkomstbasbelopp. Detta eftersom inkomsterna i sådana fall överstiger garantinivån för dessa förmåner. För rätt till sjukersättning motsvarar hel garantinivå 2,78 prisbasbelopp, vilket under 2025 innebär 163 464 kr. Även garantinivå för aktivitetsersättning grundas i prisbasbeloppet och bestäms med hänsyn till den försäkrades ålder.

När det gäller bostadsbidrag, en av de bosättningsbaserade förmåner som enligt vårt förslag bara ska lämnas till den som är kvalificerad, bestäms det med hänsyn till den försäkrades ålder, inkomster och boendekostnader samt antalet barn i hushållet hemmavarande, växelvisboende eller tidvis boende. Den försäkrades inkomstnivå har i sig inget självständigt samband med rätten till bostadsbidrag, inte heller sedan kvalificeringen uppnåtts till exempel genom inkomstvillkoret, förutom att personer med höga inkomstnivåer inte har rätt till bostadsbidraget. Det har inte heller personer över 29 år utan barn trots låga inkomster.

Vilken utredning bör krävas för att visa att villkoren för att förkorta bosättningstiden är uppfyllda?

För att värna förtroendet för välfärdssystemen är det angeläget med strukturer som möjliggör effektiv kontroll och administration. En del av detta är möjligheten att kunna bekräfta att en person som kommer till Sverige faktiskt har haft inkomster som kan tillgodoräknas för att förkorta bosättningstiden.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Uppgifter i ett anställningskontrakt bör inte vara tillräckligt underlag för bedömningen av inkomstvillkoret. Vi anser alltså att det bör krävas mer än en uppgift om förväntade inkomster, trots att det är det som är utgångspunkten för att kvalificera sig för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt 6 kap. SFB.

Det är som utgångspunkt den försäkrade som ska visa att hon eller han uppfyller förutsättningarna för att få bosättningskravet förkortat genom att ha haft vissa inkomster. Detta måste ske genom en redovisning av historiska inkomster. Eftersom det råder fri bevisprövning i förvaltningsärenden måste utgångspunkten vara att den försäkrade kan åberopa vilken bevisning som helst för att visa att inkomstkravet är uppfyllt. Samtidigt bör uppgifterna vara verifierbara i vart fall i någon mån.

Den säkraste uppgiften om att en person har haft vissa inkomster får anses vara en av Skatteverket beslutad inkomstdeklaration. Eftersom vi föreslår att det vid vissa inkomster ska gå att förkorta kravet på bosättning till sex månader är det dock tyvärr inte praktiskt genomförbart att kräva att inkomsterna för samtliga framgår av Skatteverket fastställda inkomstdeklarationer, eftersom dessa fastställs först året efter det att inkomsterna har tjänats in. Skatteverkets beslut om skatt meddelas oftast under våren året efter inkomståret, det vill säga några månader efter inkomstårets slut.

Ett alternativ är att använda uppgifter i arbetsgivardeklarationerna som utgångspunkt. De finns tillgängliga i Skatteverkets beskattningsdatabas. Enligt 10 kap. 2–3 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) ska den som betalar ut kontant ersättning för arbete vid varje utbetalning göra skatteavdrag. Den som ska göra skatteavdraget ska enligt 26 kap. 2–3 §§ i lagen även lämna skattedeklaration i en arbetsgivardeklaration, där skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ska redovisas. Enligt 26 kap. 10 § i lagen omfattar en redovisningsperiod som huvudregel en kalendermånad. Arbetsgivardeklarationen ska enligt 26 kap. 19–19 a § i lagen innehålla uppgifter om bland annat sammanlagda skatteavdrag och arbetsgivaravgifter samt den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för. Den som är skyldig att lämna arbetsgivardeklarationer ska också, enligt 34 kap. 3 a § i lagen, informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i arbetsgivardeklarationen. Uppgifterna lämnas elektroniskt med e-legitimation och uppgiftslämnandet sker på heder och samvete.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Det har i kommittén framförts att uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna inte är granskade eller kontrollerade av Skatteverket och att de därför inte är säkert tillförlitliga. Skatteverket har framfört att beslut om slutlig skatt enligt 66 kap. 7 § skatteförfarandelagen (2011:1244) kan omprövas upp till det sjätte året efter utgången av beskattningsåret. Beslut om slutlig skatt kan således inte sägas innebära att där beslutade inkomster är definitiva, förrän minst sex år förflutit. Med utgångspunkten att det för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner i dag vare sig krävs någon väntetid eller visade historiska inkomster kan vi konstatera att redan uppställandet av ett sådant krav för att anses ha visat att man uppfyller villkoret är relativt högt. Systemet med arbetsgivardeklarationer bedömdes av 2022-års skatteförfarandeutredning generellt ha hög kvalitet per betalningsmottagare i den meningen att de allra flesta uppgifterna är korrekta. Uppgifterna är därmed generellt sett tillförlitliga (SOU 2023:47, s. 22). Ekobrottsmyndigheten har dock angett att skatter visserligen kan vara påförda, men förbli obetalda med en uppbördsförlust till följd. Det kan till exempel ske då företag används som brottsverktyg och försätts i konkurs utan att betala skatter och avgifter innan Skatteverket efterfrågar korrekta uppgifter (a.a. s. 103 f.) Samtidigt används uppgifter från beskattningsdatabasen – vanligen benämnda individuppgifter – redan i dag i olika sammanhang, exempelvis av socialnämnder och av Försäkringskassan. De kommer också att ligga till grund för bedömningen om inkomstvillkoret är uppfyllt i den nya arbetslöshetsförsäkringen som träder i kraft den 1 oktober 2025.

Mot den bakgrunden gör vi den samlade bedömningen att uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationer till Skatteverket bör anses bekräfta sådana inkomster som kan tillgodoräknas i det inkomstvillkor som kan innebära att ett kvalificeringsvillkor uppfyllts. Att utgå från uppgifterna i arbetsgivardeklarationen är också rättssäkert utifrån den enskildes synpunkt. Den enskilde har direktåtkomst till uppgifter om sig själv via Mina sidor där uppgifter om inkomst, avdragen skatt och vem som rapporterat uppgifterna anges. Det ger arbetstagare möjlighet att löpande ha kunskaper om vilka uppgifter om denne som arbetsgivare har lämnat till Skatteverket, vilket även innebär möjlighet att kontrollera riktigheten i uppgifterna.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Bedömningen av inkomster från näringsverksamhet

För företagare med enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag och självständiga uppdragstagare med skyldighet att betala egenavgifter enligt verksamhetens resultat kommer arbetsgivardeklarationer att saknas. Inkomster från sådana förvärvsarbeten redovisas inte löpande utan årligen i inkomstdeklarationer, således med viss eftersläpning i förhållande till inkomståret och till då inkomsterna uppstod. Jämfört med inkomster från tjänst, som redovisas månatligen i arbetsgivardeklarationer, innebär det svårigheter att visa att vissa inkomster sker månadsvis, vilket i sin tur gör det svårt att visa att villkoret för att förkorta bosättningstiden genom en viss nivå på inkomsterna är uppfyllt. I förarbetena till den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkring som enligt lagen (2004:506) om arbetslöshetsförsäkringen träder i kraft den 1 oktober 2025 uttalade regeringen att det bör vara inkomster som har inneburit en skyldighet att betala socialavgifter som kan ge rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2023/24:128, s. 140). I linje med vad som kommer att gälla inom den inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen bedömer vi att utgångspunkten för hur inkomster från näringsverksamhet ska kunna tillgodoräknas även vår modell bör vara beslutet om slutlig skatt. Det är dock i praktiken inte möjligt att avgöra vilka delar av ett överskott från en näringsverksamhet som avser en viss månad. Det gäller dels eftersom inkomster inte redovisas löpande, dels eftersom näringsverksamheter kan ha andra inkomstmönster än anställningar.

För näringsidkare vars förvärvsinkomster redovisas på så sätt behövs därför särskilda bestämmelser för att inkomsterna enligt beslutet om slutlig skatt ska kunna tillgodoräknas i inkomstvillkoret. Inkomsterna behöver således omräknas till en inkomst per kalendermånad. Det bör ske genom att inkomstårets näringsinkomster enligt beslutet om slutlig skatt delas med tolv. Den på så sätt framräknade månadsinkomsten bör användas under var och en av de månader som beslutet om slutlig skatt avser, för att bedöma om inkomstvillkoret uppfyllts. Eftersom inkomster från näringsverksamhet kan variera mellan olika år är det lämpligt att även kunna göra en sådan beräkning, som grundas i den genomsnittliga inkomsten enligt de senaste två årens beslut om slutlig skatt, men

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

i detta fall delat med 24. Det är således de totala inkomsterna av arbetet som är relevant för bedömningen av inkomstvillkoret.

Möjligheter till informationsutbyte

Eftersom de förmåner enligt SFB som vi föreslår kvalificeringsregler för är baserade på bosättning och det finns en möjlighet att korta kvalificeringstiden genom förvärvsinkomster är sådana inkomstuppgifter nödvändiga i ärenden hos Försäkringskassans och Pensionsmyndigheten.

Uppgifter om förvärvsinkomster finns hos Skatteverket. Enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller som huvudregel sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som gäller bestämmande av skatt. Sekretess gäller även för sådana uppgifter i verksamhet som avser utdrag ur beskattningsdatabasen. Som huvudregel gäller således sekretess även mellan myndigheter när det gäller uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden hos Skatteverket, exempelvis inkomstuppgifter i en arbetsgivardeklaration eller för uppgifter om förvärvsinkomster.

När det gäller Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens tillgång till individuppgifter, det vill säga inkomstuppgifter i en arbetsgivardeklaration bryts denna sekretess dock av flera olika bestämmelser. I 10 kap. 28 § OSL finns en generell sekretessbrytande bestämmelse, som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Enligt 110 kap. 31 § SFB ska bland annat myndigheter på begäran lämna uppgifter som avser en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av SFB till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Våra förslag om kvalificeringsvillkor innebär att individuppgifterna betydelse för Försäkringskassans tillämpning av SFB. Den 1 juli 2024 trädde vidare lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet, i arbetslivet, LUFFA, i kraft. Av 2 § denna lag framgår att Skatteverket ska lämna en uppgift som myndigheten förfogar över till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om uppgiften behövs i deras författnings-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

reglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Av förarbetena framgår att uppgifter som ska läggas till grund för en myndighets bedömning av om förutsättningarna för en förmån är uppfyllda omfattas av bestämmelsen (prop. 2023/24:85 s. 88). Vi bedömer således att det finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggöra att Skatteverket lämnar individuppgifter till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Uppgifter om inkomster av näringsverksamhet ingår i förvärvsinkomster. Dessa uppgifter är en del av den sammanlagda förvärvsinkomst (inkomst av tjänst samt inkomst av näring) som finns i ett beslut om slutlig skatt. För beslut om slutlig skatt gäller inte sekretessen i 27 kap. 1 § OSL, enligt 27 kap. 6 § samma lag. Till beslut räknas inte bara själva beslutet utan också de skäl som myndigheten anger i beslutet[41] Vid behov av mer specificerade uppgifter kring inkomst av näringsverksamhet finns stöd för sådant utbyte av uppgifter i 2 § LUFFA.

Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2001:588) med samma namn innehåller kompletterande bestämmelser om myndighetens behandling av personuppgifter bland annat i sin beskattningsverksamhet. Av 1 kap. 5 § den lagen framgår att uppgifter som behandlas för att bestämma skatter och avgifter även får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket, bland annat för att utgöra underlag för beslut i fråga om förmåner. Både individuppgifter och uppgifter om förvärvsinkomster och näringsverksamhet får därmed lämnas från Skatteverket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten även enligt Skatteverkets registerlagstiftning.

Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och dess förordning innehåller inga bestämmelser om på vilket sätt uppgifter får lämnas ut. Enligt förarbetena (prop. 2000/01:33 s. 111 f.) är det därmed upp till Skatteverket att avgöra på vilket sätt utlämnandet ska ske. Det är därmed möjligt att lämna ut samtliga uppgifter elektroniskt, genom en fråga-svarsfunktion, om Skatteverket bedömer att det bör ske.

[41] Lenberg, Tansjö och Geijer, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (den 11 december 2024, JUNO), kommentaren till 27 kap. 6 §.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Arbete i Sverige och i annat EU/EES-land

Arbete i annat EU/EES-land

Personer som omfattas av svensk socialförsäkring behöver uppfylla svenska villkor för att få socialförsäkringsförmåner. Dessa personer kan i gränsöverskridande situationer omfattas av internationella bestämmelser om sociala förmåner, till exempel unionsrättsliga åtaganden enligt samordningsförordningarna eller något av de avtal om social trygghet som Sverige har ingått med andra stater. Detta har vi utvecklat i kapitel 5.

EU/EES-medborgare som flyttat till Sverige och utnyttjat sin rätt till fri rörlighet har, som nämnts ovan i avsnitt 6.4.5 rätt att sammanlägga bosättningsperioder och på så vis kvalificera sig för svenska bosättningsbaserade förmåner.

För de som omfattas av samordningsförordningarna – till exempel en EU/EES-medborgare som flyttat till Sverige från tredje land men arbetar i annat EU/EES-land – är huvudregeln att det är arbetslandet som styr vilket lands socialförsäkring man omfattas av. Om arbetslandet inte är Sverige är alltså utgångspunkten att man inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. Men om man bosätter sig i Sverige efter att ha arbetat i EU/EES-land, ska man enligt samordningsförordningarna, och särskilt artikel 5 i samordningsförordningen, ha rätt att likställa vissa omständigheter, exempelvis inkomst i annat EU/EES-land. Som vi utvecklat i avsnitt 5.4.4 innebär principen om likställande av omständigheter att när en medlemsstat tillämpar en nationell bestämmelse om inkomstvillkor ska likvärdiga inkomster och omständigheter som är hänförliga till en annan medlemsstat beaktas som om de hade inträffat i den tillämpande medlemsstaten. Det innebär alltså att en person som bosätter sig här och inte har tillräckligt med bosättningstid som kan tillgodoräknas ändå kan uppfylla kvalificeringsvillkoret genom att få tillgodoräkna sig inkomster från ett annat EU-land och därigenom förkorta kravet på bosättningstid genom att uppfylla inkomstvillkoret. Hur tillämpningen av principen om likställande av omständigheter ska ske är utvecklat i praxis. Försäkringskassan har också en utarbetad vägledning.[42]

[42] Försäkringskassans vägledning 2017:1 s. 169 ff. och där hänvisad praxis.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Situationen är liknande för tredjelandsmedborgare som omfattas av samordningsförordningarna genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar, förordning 1231/2010. Även detta utvecklas i kapitel 5.

Ett problem för tredjelandsmedborgare uppstår dock i förhållande till Danmark eftersom förordning 1231/2010 inte tillämpas avseende Danmark. I stället finns den nordiska konventionen om social trygghet, inkorporerad i svensk lag genom lag (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet. Den nordiska konventionens personkrets innefattar, enligt dess artikel 3.2, personer som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i ett nordiskt land samt familjemedlemmar eller efterlevande som härleder rättigheter från dessa personer. Genom artikel 4 i konventionen utvidgas samordningsförordningarna som huvudregel till alla personer som omfattas av konventionen och som är bosatta i ett nordiskt land. Det innebär att även tredjelandsmedborgare som är bosatta i Sverige men som har arbetat i Danmark ska kunna tillgodoräkna sig sin inkomst därifrån.

Arbeten som ska jämställas med arbete i Sverige

Vissa arbeten som utförs utomlands får jämställas med arbete i Sverige, till exempel om arbetsgivaren har sitt säte i Sverige och om lön utbetalas från Sverige. Som exempel kan nämnas tjänstgöring vid den svenska Försvarsmakten, biståndsarbete som någon svensk statlig myndighet betalar lönekostnaderna för samt arbete hos Nordiska rådet eller Nordiska ministerrådet. Det rör sig alltså om arbeten hos en svensk arbetsgivare. Arbete på en svensk beskickning tillgodoräknas således som arbete i Sverige, vid prövning av vissa svenska välfärdsförmåner. Det finns även arbete som utförs i Sverige men där inkomsterna inte är socialavgiftspliktiga för arbetsgivaren, till exempel arbete för internationella organisationer som är verksamma i Sverige och omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.4.7 Utbildning bör inte påverka kvalificeringen

Vår bedömning: Att genomgå en utbildning bör inte kvalificera den som bosätter sig i Sverige för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Skälen för vår bedömning

Inledning

Enligt våra direktiv ska kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner baseras på egen ansträngning, inte enbart på bosättning, och ske i takt med att man arbetar, betalar skatt samt har permanent och laglig bosättning i Sverige. I avsnitt 6.4.2 föreslår vi ett krav på fem års bosättning för vissa bosättningsbaserade förmåner för personer som kommer till Sverige. I avsnitt 6.4.3 föreslår vi att kvalificering även ska kunna ske genom förvärvsinkomster på en viss nivå och som har viss kontinuitet. Enligt direktiven ska vi även ta ställning till om exempelvis godkänt deltagande i kurser i svenska språket och samhällsorientering kan vara aktuella för kvalificering till de bosättningsbaserade förmånerna. I det följande redovisar vi våra överväganden om även egen ansträngning i form av utbildning bör kunna innebära en kvalificering.

Individens ambitioner, mål och talang bör styra utbildningsval

Enligt ekonomisk teori och empiri bidrar relevant utbildning till ökat välstånd genom ökad anställningsbarhet, högre produktivitet, högre reallöner och därmed högre välstånd i form av ökad köpkraft. Vid sidan av personliga skäl för utbildning utgör således individens förväntan om högre lön och ökad anställningsbarhet ekonomiska incitament för utbildning. En relevant utbildning är en investering som höjer deltagarens humankapital. Det är dock väsentligt att individens utbildningsval bestäms av egen ambition, talang och långsiktiga mål.

Personer som nyligen kommit till Sverige kan behöva särskilda utbildningsinsatser för ökad anställningsbarhet på svensk arbetsmarknad, och därigenom möjlighet till egen försörjning. Det kan

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

exempelvis finnas behov av utbildning i svenska språket, samhällsorientering och för att uppnå gymnasiekompetens. Sådan utbildning kan ges till vissa nyanlända invandrare inom ramen för etableringsprogrammet (se lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Syftet med etableringsprogrammet är, enligt 2 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

De arbetsbaserade sociala förmånerna kan sägas ge incitament till utbildning eftersom det i regel innebär högre lön och därmed högre sjukpenninggrundande inkomst, vilket innebär högre ersättningar från arbetsbaserade sociala förmåner. Nuvarande regler för bosättningsbaserade förmåner ger inga ekonomiska incitament att arbeta eller utbilda sig. Om utbildning skulle kunna kvalificera till vissa bosättningsbaserade förmåner uppstår en risk för att individen, i stället för att arbeta och därigenom kunna försörja sig, genomgår utbildning främst för att kvalificera sig till nu aktuella förmåner. Det skulle snedvrida valet mellan att arbeta och att utbilda sig och försvaga de incitament till arbete som vår modell ska innehålla. Individens egna ambitioner, förmågor och mål skulle då inte utgöra en rationell och effektiv grund för utbildningsval. Detta skulle till exempel kunna innebära att individer av kortsiktiga skäl väljer en utbildning vars omfattning och inriktning är mer begränsad, än den utbildning som annars hade valts med hänsyn till ambitioner, talanger och mål. Individer skulle även, i syfte att kvalificera sig, kunna välja utbildningar som de är överkvalificerade för.

Att kunna kvalificera sig genom utbildning skulle därför riskera att motverka långsiktigt effektiva utbildningsval för individen, vilket även vore till nackdel för samhällsekonomin och arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Om incitamenten till utbildning behöver förstärkas, i samhället eller för att motverka vissa kompetensbrister, bör sådana incitament riktas mot en avsevärt bredare krets än den personkrets som omfattas av den modell som vi föreslår.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Bedömning av utbildningar innebär komplex administration

Förutom att kvalificering genom utbildning enligt ovan inte är samhällsekonomiskt effektivt, skulle villkor om kvalificering genom utbildning aktualisera flera administrativt komplexa frågor. Det skulle bland annat gälla de villkor som bör gälla för kvalificerande utbildningar och hur sådana villkor ska bestämmas samt om dokumenterade kunskaper eller färdigheter ska krävas för kvalificering.

Ett systematiskt problem med villkor om kvalificering genom utbildning gäller bedömningen av vilka krav som i sådana fall bör ställas på utbildningen. En central fråga blir i detta sammanhang Försäkringskassans bedömning av vilka utbildningar som från tid till annan bör innebära kvalificering. Det skulle gälla bedömningar i enskilda ärenden av olika utbildningars längd, innehåll och inriktning samt individens studieresultat. Försäkringskassan är, enligt 1 § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner som myndigheten ska administrera. I myndighetens nuvarande uppdrag ingår således inte att bedöma och värdera utbildningar. Det skulle visserligen vara möjligt att utvidga myndighetens uppdrag eller att skapa strukturer för inhämtande av kompetenser från myndigheter vars uppdrag är att göra sådana bedömningar. Vi bedömer dock att en sådan modell skulle innebära en betungande och komplex administration.

Med hänsyn till ovan redovisade skäl, det vill säga att långsiktigt effektiva utbildningsval grundas i individuella ambitioner, förmågor och mål, samt den oproportionerliga administration det skulle innebära, framstår det som ineffektivt att kvalificering skulle kunna ske genom utbildning. Det gäller även mot bakgrund av vårt avsnitt 6.4.2 om att kvalificering genom bosättning bör ske först efter fem år. För att utbildning effektivt ska kunna anses motverka utanförskap och långsiktigt förbättra förutsättningarna för etablering, vilket är det övergripande syftet med vår modell och något utöver vad kurser i svenska och samhällsorientering innebär, bör yrkesutbildning eller åtminstone en avslutad gymnasieutbildning krävas. En sådan utbildning skulle inte heller vara mycket kortare än den femåriga kvalificeringen genom bosättning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kvalificering inte bör kunna ske genom utbildning, oavsett dess inriktning, omfattning eller nivå.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.5 Inget kvalificeringsvillkor för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna

Vår bedömning: De arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna bör inte omfattas av ytterligare kvalificeringsregler.

Skälen för vår bedömning

6.5.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi överväga om det finns behov av att ändra reglerna för kvalificering till de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Syftet med en sådan reglering skulle enligt direktiven vara att minska risken för fusk och missbruk och att socialförsäkringssystemet fungerar som tilldragningsfaktor. Ett annat syfte skulle vara att stärka drivkraften för de personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. Av direktiven framgår att den grupp som ska omfattas av sådana regler är densamma som den som ska omfattas av kvalificeringsregler för bosättningsbaserade förmåner.

En utgångspunkt för övervägandena om det är möjligt att införa särskilda kvalificeringsregler är – på samma sätt som för de bosättningsbaserade förmånerna – i vilken utsträckning som EU-rätten uppställer krav på likabehandling. En annan utgångspunkt är att gruppen måste definieras på ett ändamålsenligt sätt och ytterligare en utgångspunkt är att kvalificeringsreglerna i förekommande fall måste utformas så att det eftersträvade syftet uppnås.

I detta avsnitt redovisar vi vilka arbetsbaserade förmåner som i dag har någon typ av kvalificeringsregler, vilka gränser som ställs upp av EU-rätten samt våra överväganden kring hur sådana regler skulle kunna utformas.

6.5.2 Befintliga krav och villkor för förmåner

Den som förvärvsarbetar i verksamhet i Sverige är försäkrad för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna enligt 6 kap. 2 och 6 §§ SFB. För arbetstagare gäller försäkringen som utgångspunkt från och med den första dagen av anställningen, men anställningen be-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

höver inte ha påbörjats (se prop. 1998/99:119 s. 114). För egenföretagare och uppdragstagare gäller försäkringen från och med den dag då arbetet påbörjas enligt 6 kap. 8 § första stycket SFB.

Personer som behöver arbetstillstånd eller motsvarande sådant tillstånd behöver som huvudregel ha ett sådant tillstånd för att få rätt till arbetsbaserade förmåner. Detta framgår av 6 kap. 14 § första stycket SFB. Undantag från denna regel görs enligt 6 kap. 14 § andra stycket SFB för vissa former av arbetsskadeersättning. Därutöver finns inga generella kvalificeringsregler för att få tillgång till dessa förmåner.

För den arbetsbaserade föräldrapenningen finns det så kallade 240-dagarsvillkoret i 12 kap. 35 § SFB. Det gäller för de första 180 dagarna med föräldrapenning. Villkoret innebär att den försäkrade måste ha varit försäkrad för sjukpenning under minst 240 dagar i följd före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen för att få denna förmån. Det krävs också att föräldern under hela denna tid skulle haft rätt till sjukpenning som överstiger lägstanivå för föräldrapenning.

Därutöver är flera arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner beroende av en fastställd sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det gäller för

- sjukpenning,
- graviditetspenning,
- föräldrapenning på sjukpenningnivå,
- tillfällig föräldrapenning,
- rehabiliteringspenning enligt 31 kap. SFB,
- skadelivränta och
- närståendepenning.

SGI definieras som den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete), enligt 25 kap. 2 § SFB. Inkomst av annat förvärvsarbete avser bland annat inkomst från näringsverksamhet. Vid fastställandet av SGI ska en

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

bedömning av vilken framtida årsinkomst den försäkrade kan antas komma att få. SGI bygger alltså på förväntade inkomster.

6.5.3 Kravet på likabehandling

I avsnitt 5.3.2. konstaterar vi att det inom unionsrätten uppställs ett krav på likabehandling av unionsmedborgare som är arbetstagare. Arbetstagarbegreppet tolkas vidsträckt och torde omfatta alla som är försäkrade för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Även för icke-ekonomiskt aktiva EU-medborgare ger unionsmedborgarskapet en rätt till likabehandling.

För tredjelandsmedborgare gäller, vad avser socialförsäkringssystemet, en rätt till likabehandling om man beviljats uppehållstillstånd på grund av EU:s blåkort som avser högkvalificerade anställningar. Som utgångspunkt ska även gästforskare, studerande, praktikanter och volontärer likabehandlas och detsamma gäller övriga tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa till en medlemsstats territorium (oavsett grund för inresetillståndet), som lagligen vistas där och som har tillstånd att arbeta som anställd enligt nationell rätt, se avsnitt 5.3.3. Det rättsliga utrymmet för att införa särskilda kvalificeringsregler för tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige och som har tillstånd att arbeta här är således mycket begränsat.

6.5.4 En svårdefinierad grupp

Uppdraget i den här delen är alltså att överväga om det finns behov av särskilda kvalificeringsregler för de grupper som pekas ut i direktiven – nyanlända och icke-medborgare. Som vi utvecklat i avsnitt 6.4.4. ovan är begreppen inte ändamålsenliga för att avgränsa kvalificeringsregler på ett förutsägbart och rättssäkert sätt. Vi har i avsnitt 5.6.4 konstaterat att det svenska medborgarskapet inte är ändamålsenligt för att avgränsa regelverket inom socialförsäkringsområdet. De svårigheter som ställs upp gäller generellt, det vill säga för såväl bosättningsbaserade som arbetsbaserade förmåner.

För de bosättningsbaserade förmånerna har vi löst problemet med den svårdefinierade gruppen genom att i stället reglera en situation, det vill säga att låta kvalificeringen omfatta alla personer

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

som bosätter sig i Sverige (se avsnitt 6.4.4). Ett problem med att välja samma lösning för de arbetsbaserade förmånerna är att rätten till dessa förmåner inte förutsätter bosättning i Sverige. Situationen kompliceras ytterligare av att samordningsförordningarna som huvudregel anvisar arbetslandet som det land som är ansvarigt för socialförsäkringen, inte bosättningslandet. Både den nationella rätten och unionsrätten uppställer alltså hinder mot att välja samma lösning för att definiera gruppen. För arbetsbaserade förmåner skulle dessutom kretsen som träffas av sådana regler bli alltför vid, så konstruktionen är inte heller lika träffsäker. Om reformbehovet är tillräckligt angeläget är det samtidigt inget självständigt skäl att avstå från samma lösning på grund av att konstruktionen är problematisk eller att det rättsliga utrymmet är begränsat. Det är därför rimligt att först analysera hur en kvalificeringstid skulle behöva vara uppbyggd och om den skulle ge de effekter som direktiven eftersträvar.

6.5.5 Tilldragningseffekter

Ett land som ger en grundtrygghet till den som arbetar kan vara intressant som destinationsland. Tillgång till de arbetsbaserade förmånerna är dock förenat med egen ansträngning i mycket större utsträckning än de bosättningsbaserade. Som helhet har dock de arbetsbaserade förmånerna förmodligen en viss tilldragningseffekt till Sverige (se kapitel 4). Effektens styrka är svår att kvantifiera, speciellt för enskilda förmåner. En viktig poäng är dock att arbetsbaserade förmåner drar till sig människor som kommer till Sverige för att arbeta och försörja sig själva. Detta inkluderar den högkvalificerade arbetskraften, vars värdefulla tillskott till svensk ekonomi vi enligt direktiven ska beakta. För människor med svagare möjligheter att hitta ett arbete och försörja sig själva är det, enligt den så kallade välfärdsmagnethypotesen, i stället bidrag som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd som kan förväntas ha störst tilldragningseffekter. Tillsammans med våra förslag för bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd kan en oförändrad tillgång till arbetsbaserade förmåner därför förväntas påverka invandringens sammansättning, så att en lägre andel utgörs av nettobidragstagare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

6.5.6 Incitament att snabbt komma i arbete

Rätten till arbetsbaserade förmåner baseras redan i dag på att personen har sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare. De som har rätt till förmåner har således redan tagit steget in på arbetsmarknaden. Till detta kommer att många av de frekvent förekommande arbetsbaserade förmånerna baseras på sjukpenninggrundande inkomst, SGI.

SGI har i sin tur en koppling till avtalad lön. Systemet kring de arbetsbaserade förmånerna skapar därmed i sig en drivkraft att arbeta i så stor utsträckning som möjligt, utöver den huvudsakliga drivkraften att öka sin inkomst genom arbete. Det skapar också incitament att fortsätta arbeta, eftersom SGI som huvudregel baseras på den anställning man har för närvarande. De arbetsbaserade förmånerna ger inte heller någon allmän möjlighet att få varaktiga ersättningar utan att arbeta. Det innebär att det inte går att arbeta en kort tid för att kvalificera sig till förmåner som man sedan kan leva på. Det är därmed svårt att se att hur kvalificeringsregler i sig ytterligare skulle öka incitamentet till arbete.

6.5.7 Minska risken för fusk och missbruk

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har länge varit ett stort problem. Felaktiga utbetalningar kan bero på fusk, missbruk och bidragsbrott, men de kan också ha sin grund i oavsiktliga fel, som begåtts av såväl den enskilde som den utbetalande myndigheten (se SOU 2020:35 s. 117–123).

En inledande fråga är i vilken utsträckning de arbetsbaserade förmånerna är utsatta för fusk och missbruk, och om en kvalificeringstid skulle vara ett sätt att komma till rätta med det.

Ekonomistyrningsverkets rapport Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen tyder på att felaktiga utbetalningar är mindre vanligt i fråga om arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner än i fråga om bosättningsbaserade.[43] De två arbets-

[43] ESV rapport 2023:22, se s. 9, 91–114, 119–123 och 130 f.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

baserade förmånerna tillfällig föräldrapenning och sjukpenning sticker dock ut när det gäller felaktiga utbetalningar.[44]

Behovet att komma till rätta med fusk och missbruk är således omfattande men adresseras också från annat håll. En stor del av de felaktiga utbetalningar som sker när det gäller tillfällig föräldrapenning beror på att personen har arbetat samtidigt som den fått förmånen (se prop. 2024/25:36 s. 64 och SOU 2023:47 avsnitt 8.3.3 och 9.2.3). Från och med den 1 januari 2025 gäller lagen (2024:1300) om uppgiftsskyldighet i fråga om frånvaro på grund av vård av barn, som innebär att uppgifter om frånvaro från arbetet på grund av vård av barn ska anges i arbetsgivardeklarationer. Syftet är att effektivisera Försäkringskassans kontroll av föräldrapenningförmåner och att på sikt minska felaktiga utbetalningar genom att den som ansöker om förmåner gör rätt från början (prop. 2024/25:36).

Det faktum att den arbetsbaserade försäkringen gäller från den första dagen av anställningstiden skulle kunna vara en omständighet som leder till en ökad risk för fusk och missbruk. Det inkomstvillkor vi föreslår som ett komplement till bosättningskravet för att kvalificera sig för bosättningsbaserade inkomster utgår från inkomster som är redovisade i arbetsgivardeklarationer. I det fallet är det dock den enskilde som har att visa att inkomstvillkoret är uppfyllt för att på så sätt förkorta kravet på bosättningstid.

Utredningen om Ett trygghetssystem för alla – översyn av regelverket för sjukpenninggrundande inkomst lämnade år 2023 ett förslag om att basera SGI på historisk inkomst i stället för förväntad (SOU 2023:30). Ett syfte med den reformen skulle enligt utredningen bland annat vara att automatisera förfarandet, i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna. Som påpekades av Försäkringskassan under remissförfarandet finns det dock administrativa svårigheter med ett sådant system även när det tillämpas generellt. Det påpekades också att inte heller detta system är tillräckligt för att motverka felaktiga utbetalningar och brottslig verksamhet.[45]

[44] Tillfällig föräldrapenning ligger bland de högsta sett till andel av utbetalningarna. Dessutom framkommer att sjukpenning och tillfälliga föräldrapenning är bland de fyra enskilda ersättningar som har störst felaktiga utbetalningar i kronor räknat. För sjukpenning rör det sig om 1,7–2,5 mdkr och för tillfällig föräldrapenning 1,3–1,5 mdkr. I rapporten finns också siffor från myndigheternas empiriska studier 2022. Av dessa framgår att tillfällig föräldrapenning är en av fyra enskilda ersättningar med störst andel felaktiga utbetalningar, 13-15 procent. ESV rapport 2023:22 s. 9.
[45] Försäkringskassans remissvar FK 2023/028150.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Man skulle som ett alternativ kunna tänka sig en lösning där en karenstid införs för att ha rätt till förmåner. En sådan lösning finns i Norge. För rätt till sjukpenning krävs där att en person har arbetat i minst fyra veckor innan hon eller han blev arbetsoförmögen.[46] Även i det här fallet är det snarare frågan om hur socialförsäkringssystemet som helhet bör behandla inkomstkravet än en lämplig lösning för att särbehandla en särskilt utpekad grupp. Att införa ett krav på historiska inkomster eller en karenstid för en viss grupp för att på så sätt kvalificeras för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner ter sig inte som en framkomlig väg.

När det gäller risken för missbruk kan man inledningsvis konstatera att flera av de arbetsbaserade förmånerna tar sikte på händelser som inträffar utanför den enskildes kontroll, som exempelvis sjukdom. Sjuk- och rehabiliteringspenning samt skadelivränta kräver alla en arbetsoförmåga, som också måste fastställas utifrån objektiva omständigheter och bevisas genom medicinska underlag.

Föräldraförmånerna är inte lika tydligt uppbyggda kring oförutsedda händelser. När det gäller dessa förmåner ligger därmed tanken om olika ”upplägg” för att få åtkomst till förmånerna något närmare till hands. För att få tillgång till den förmånen på en monetärt högre nivå krävs dock att föräldern har arbetat i Sverige med en relativt hög lön under åtta månader i följd före det att barnet föds[47] (240-dagarsvillkoret). Föräldrapenning är också begränsad i tiden, vilket begränsar den totala utbetalningen. Ett ”upplägg” för en nyanländ kring denna förmån är enligt vår mening därmed tämligen svårt att åstadkomma. Inte heller statistiken kring utbetalade föräldraförmåner indikerar att ”upplägg” kring föräldraförmåner utgör något större problem. Som belysning av detta framgår av statistisk att det under 2024 var cirka 530 av de tredjelandsmedborgare som varit bosatta upp till ett år i Sverige som fått sjukpenninggrundande föräldrapenning eller graviditetspenning.[48] Detta kan jämföras med de totalt knappt 815 600 personer som tog del av dessa förmåner

[46] Lov om folketrygd, Del IV Ytelser ved sykdom m.m. Kapittel 8 § 8–2. Första stycket *For å få rett til sykepenger må medlemmet ha vært i arbeid i minst fire uker umiddelbart før han eller hun ble arbeidsufør (opptjeningstid). Fravær i et arbeidsforhold uten gyldig grunn regnes ikke med i opptjeningstiden.*

[47] Alternativ före den beräknade tidpunkten för födelsen.

[48] Egna beräkningar utifrån SCB och undersökningen om hushållets ekonomi (STAR-urvalet) från år 2022 framräknat till år 2024 avseende befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

under 2023.[49] Det innebär att av det totala antal som fått förmånerna utgör tredjelandsmedborgare under sitt första år i Sverige ungefär 0,065 procent.

Det är vidare värt att notera att det inte finns några studier som visar på att det förekommer fler felaktiga utbetalningar till de som är nyanlända i Sverige jämfört med andra grupper.

6.5.8 Sammanfattande bedömning

Utifrån EU-rättens långtgående krav på likabehandling av arbetstagare är det rättsliga utrymmet för att införa särskilda kvalificeringsregler för en utpekad grupp av tredjelandsmedborgare för rätt till arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner begränsat. Svårigheten att avgränsa gruppen gör också att ett sådant regelverk skulle riskera att träffa andra grupper än de som avses med bestämmelserna, vilket i sin tur också skulle riskera att strida mot våra internationella åtaganden.

Även om generella förändringar, som införandet av uppgiftsskyldigheter, karensregler eller en översyn av inkomstbegreppet för sjukpenninggrundande inkomst, troligen skulle kunna minska förekomsten av fusk och missbruk ligger det inte inom kommitténs uppdrag att föreslå något sådant. Med hänsyn till de synpunkter som lämnats på de förslag i den riktningen som redan redovisats är det dessutom tydligt att sådana förändringar har stora administrativa konsekvenser. Därför, även om det vore möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt avgränsa den utpekade gruppen tredjelandsmedborgare och om det funnits möjlighet att särbehandla gruppen kan det fortfarande ifrågasättas om det är administrativt försvarbart att införa särskilda inkomst- eller karensregler.

I tillägg kan arbetsbaserade förmåner inte förväntas ha några starka effekter på tilldragning eller drivkrafter att arbeta. Även om det på ett allmänt plan skulle gå att hävda att ett land med hög grundtrygghet kan vara intressant att komma till, är det vanskligt att dra slutsatsen att tillgången just till de arbetsbaserade förmånerna, som kräver ett stort mått av egen ansträngning, har stora tilldragningseffekter. Om något kommer arbetsbaserade förmåner

[49] Försäkringskassan, Socialförsäkringen i siffror 2024, s. 21–27. 448 134 kvinnor tog ut föräldrapenning totalt, varav 7,4 procent endast tog ut ersättningen på grundnivå. 387 475 män tog ut föräldrapenning totalt, varav 1,6 procent endast tog ut ersättningen på grundnivå. 19 351 personer tog ut graviditetspenning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att dra till sig människor som kommer till Sverige för att arbeta, inklusive högkvalificerad arbetskraft. Det är vidare svårt att se att sådana kvalifikationsregler – som rimligen skulle bestå i en kvalificeringstid då man arbetar utan att få tillgång till de arbetsbaserade förmånerna – skulle öka incitamentet till att komma snabbt i arbete.

Det är även svårt att hitta en modell för kvalificering till de arbetsbaserade förmånerna som stämmer överens med systematiken i dessa förmåner och samtidigt ger den effekt som beskrivs i direktiven. Slutligen kan det ifrågasättas om särskilda kvalificeringsregler för vissa utpekade mindre grupper har någon märkbar effekt på flödet av felaktiga utbetalningar. Vi föreslår därför inte särskilda kvalifikationsregler för de arbetsbaserade förmånerna för nyanlända och icke-medborgare.

6.6 Författningsteknisk lösning

Vårt förslag: Bestämmelserna om kvalificeringsvillkor ska föras in i 5 kap. SFB.

Skälen för vårt förslag

Den svenska socialförsäkringslagstiftningen finns samlad i SFB, medan bestämmelser som genomför bilaterala socialförsäkringsavtal regleras i särskild lag. Ett alternativ vore att lägga de föreslagna bestämmelserna i en särskild lag. Som framgår av den internationella utblicken i avsnitt 6.2.2 tillämpas en liknande lösning i Finland. Vi bedömer dock att denna lösning skulle bryta upp den heltäckande lagstiftning som SFB innebär. Syftet med införandet av SFB var just att göra socialförsäkringen överskådlig och enklare att tillämpa (se prop. 2008/09:200, s. 345 f.). Att lägga ytterligare kvalificeringsvillkor i en särskild lag skulle motverka det syftet.

Ett annan fråga är dock var i SFB de föreslagna reglerna bör placeras. Eftersom kvalificeringsreglerna inte omfattar samtliga förmåner eller ens samtliga bosättningsbaserade förmåner vore ett alternativ att placera dem i anslutning till de specifika förmåner som vi föreslår kvalificeringsregler för. Det förekommer visserligen särskilda villkor för enskilda förmåner som regleras i samband med

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

de materiella reglerna. Ett exempel på detta är det treåriga kvalificeringsvillkortet för sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning i 35 kap. 3 § SFB. Det villkor vi nu föreslår reglerar emellertid en särskild situation – att man bosätter sig i Sverige – och är gemensam för samtliga de förmåner som vi föreslår ska omfattas. 5 kap. SFB behandlar just de gränsöverskridande situationerna, inklusive när någon ska anses bosatt efter att ha kommit till Sverige. Vi bedömer därför att det är mer lämpligt att hålla både kvalificeringsvillkoren och de bosättningsbaserade förmåner som de ska gälla för samlade i detta kapitel. Situationen att någon bosätter sig i Sverige regleras redan utifrån andra aspekter i de generella bestämmelserna, se 5 kap. 11 § SFB med tillhörande rubrik. Att reglera samma situation på ett antal olika ställen är inte att föredra.

Som framgår av avsnitt 6.4.6. förslår vi att kravet på bosättningstid för att uppfylla kvalificeringsvillkoret kan förkortas om man uppfyller vissa inkomstkrav. Vi föreslår att detta inkomstvillkor konstrueras genom kvotdelar av inkomstbasbeloppet. Genom att knyta inkomstkravet till inkomstbasbeloppet kommer inkomstkravet att följa inkomstutvecklingen. Vi har övervägt om det skulle kunna vara lämpligt att reglera nivåerna, till exempel kvotdelarna, i förordning i stället för i lag. Vi har dock stannat vid att föreslå att villkoret, som systematiskt är ett undantag från huvudregeln om krav på fem års bosättning, ska regleras fullständigt i SFB.

7 En modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd

7.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera och ta ställning till på vilket sätt ekonomiskt bistånd ska vara föremål för successiv kvalificering för personer som kommer till Sverige. Utifrån den analysen ska vi föreslå en ny modell för successiv kvalificering. Modellen ska vara förenlig med unionsrätten och andra bindande internationella åtaganden. Den ska dock inte vara mer generös än vad dessa åtaganden kräver.

Utgångspunkten för analysen ska vara att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för dem som blir medborgare i Sverige. Andra sätt att kvalificera sig som nämns i direktiven är eget arbete samt permanent och laglig bosättning i Sverige.

Den modell som tas fram ska bidra till att minska tilldragningsfaktorer som kan knytas till ekonomiskt bistånd. Den ska också öka incitamenten för arbete. En översikt av relevant forskning i dessa avseenden finns i kapitel 4. Modellen ska vidare vara rättssäker och förutsebar, ha hög legitimitet och vara förenlig med förvaltningsrättsliga principer. Den ska också vara möjlig att tillämpa och administrera på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I avsnitt 7.2 beskrivs gällande rätt och därefter följer en internationell utblick i avsnitt 7.3. Hur gruppen som ska träffas av kvalifikationsvillkor lämpligen kan identifieras beskriver vi i avsnitt 7.4.2. Därefter kommer vi i avsnitt 7.4.3 att presentera den modell för kvalificering som vi föreslår och gå igenom de grupper som kommer att omfattas av kvalificeringen. Avslutningsvis belyser vi vissa praktiska frågor i avsnitten 7.5 och 7.6.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Rätt till bistånd

Rätten till ekonomiskt bistånd finns reglerat i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I SoL finns de grundläggande bestämmelserna om socialtjänstens verksamhet. SoL har konstruerats som en målinriktad ramlag. Denna konstruktion ger kommunerna en stor frihet att utföra verksamheten utifrån skiftande och lokala förutsättningar.

Socialtjänsten har två uppdrag vad avser ekonomiskt bistånd. Huvuduppgiften eller målet är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd det vill säga hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde under vissa förutsättningar och efter en individuell behovsprövning rätt till ekonomiskt bistånd det vill säga hjälp med försörjningen.[1]

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

I bestämmelsen betonas den enskildes eget ansvar för att tillgodose sina behov. I detta ligger bland annat att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds för att klara sin egen försörjning (prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har enligt 4 kap. 1 § andra stycket SoL, rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd ska delta i vissa insatser, som syftar till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv, jämför 4 kap. 4 § SoL. Av 4 kap. 5 § SoL följer att om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i sådana insatser eller uteblir från desamma kan försörjningsstöd vägras eller sättas ned.

[1] Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2021, s. 22.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

I uttrycket att den enskilde inte ska kunna få sina behov tillgodosedda på annat sätt ligger vidare att han eller hon måste använda sig av egna ekonomiska tillgångar först, innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Är personen berättigad till andra socialförsäkringsförmåner eller andra ersättningar måste de också sökas i första hand.[2]

Enligt 4 kap. 1 § SoL kan en person alltså få bistånd för försörjningsstöd och för sin livsföring i övrigt.

Vilka kostnadsposter som ingår i försörjningsstödet framgår av 4 kap. 3 § SoL. Det är skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon, vilka beräknas enligt en riksnorm. Om det finns särskilda skäl kan sådana kostnader beräknas till en högre eller lägre nivå. Vidare omfattar försörjningsstödet skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som en enskild kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå men som inte omfattas av försörjningsstödet. Begreppet omfattar en lång rad olika behov av stöd och hjälp, service, behandling, vård och omsorg. Det kan även vara kostnader för till exempel tandvård, glasögon, möbler, husgeråd och vinterkläder. Ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt utgår från en behovsprövning i det enskilda fallet (prop. 1979/80:1 s. 202 och prop. 2000/01:80 s. 90 ff.)

Biståndet ska enligt 4 kap. 1 § fjärde stycket SoL utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. I förarbetena belyses att det ekonomiska biståndet inte bara syftar till att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning utan även till att underlätta för den enskilde att kunna försörja sig i framtiden (prop. 2012/13:94 s. 19).

7.2.2 Prövningen av rätten till bistånd

Hur prövningen ska gå till vid en ansökan om ekonomiskt bistånd är inte fullständigt författningsreglerat. Socialstyrelsen ger ut allmänna råd och vägledning för socialtjänsternas handläggning av ekonomiskt bistånd.[3] Kommunerna har också egna rutiner och riktlinjer.

[2] Jämför AR till SOSFS 2013:1.
[3] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd och Ekonomisk handbok – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Översiktligt gäller att när en person ansöker om försörjningsstöd görs en bedömning av hushållets totala inkomster, utgifter och andra faktorer som kan påverka behovet av ekonomiskt bistånd. Makars inkomster bör räknas som gemensamma vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Detsamma bör gälla för registrerade partners inkomster. I regel bör detta även gälla för dem som lever i sådana samboförhållanden som avses i sambolagen (2003:376). Syskon, vänner eller andra som delar bostad och som inte lever under äktenskapsliknande förhållanden har ingen skyldighet att försörja varandra. De kan därför inte jämställas med makar, registrerade partner eller sambor vid prövningen av ekonomiskt bistånd. Däremot kan en hushållsgemenskap med en eller flera personer påverka försörjningsstödets nivå.[4]

Vid en ansökan om ekonomiskt bistånd utreds om den enskilde kan tillgodose sina behov genom egna inkomster, till exempel av arbete, eller om behovet kan tillgodoses på något annat sätt. Om den enskilde genom socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar helt eller delvis kan tillgodose sitt behov, bör han eller hon först ansöka om dessa. Sådana förmåner och ersättningar kan vara till exempel bostadsbidrag, underhållsstöd, sjukpenning, föräldrapenning, äldreförsörjningsstöd, aktivitetsstöd och sjuk- eller aktivitetsersättning.[5]

En person eller ett hushåll kan, i särskilda fall, ha vissa inkomster som inte ska beaktas vid behovsbedömningen enligt 4 kap. 1 a och 1 b §§ SoL. Det gäller inkomster förvärvade av barn som bor hemma och hemmavarande skolungdomar som är under 21 år samt en inkomstandel som för en tid kan avräknas på grund av så kallad jobbstimulans.

7.2.3 Kommunens yttersta ansvar

Principen om kommunens yttersta ansvar regleras i 2 kap. 1 § SoL, som innebär att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

[4] Ekonomisk handbok – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021, s. 153 f.
[5] Ekonomisk handbok – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021, s. 146 ff.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Frågan om vad kommunens yttersta ansvar innebär är inte författningsreglerad och tillämpningen i olika kommuner är inte tydligt kartlagd. Principen innebär emellertid bland annat att enskilda kan ha rätt till bistånd för att förhindra en akut nödsituation. Bistånd i akuta nödsituationer kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § SoL.

Vad som är en akut nödsituation är inte fastställt i lag, men av förarbeten framgår att det framför allt avser sådana situationer som uppstår oväntat och oförutsett (prop. 2010/11:49 s. 37). Det är inte heller reglerat i lag vad ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation ska bestå av. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om akuta vård- och stödinsatser, hjälp att arrangera en hemresa, bistånd i form av pengar till mat och husrum fram till avresan eller ett tillfälligt boende för någon som utsatts för hot (prop. 2010/11:49 s. 37).

I avsnitt 7.2.5 redogör vi för ansvarsfördelning mellan olika kommuner och andra huvudmän. Principen om kommunens yttersta ansvar omfattar emellertid alltid en skyldighet för vistelsekommunen – det vill säga den kommun som en person vistas i oavsett vilken kommun som är hans eller hennes bosättningskommun – att vidta insatser vid akuta nödsituationer. Den enskilde ska alltid kunna garanteras omedelbar hjälp oavsett vilken kommun han eller hon befinner sig i när hjälpbehovet inträder (prop. 2010/11:49 s. 36).

Personer som inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt kan också ha rätt till bistånd i en akut nödsituation (se prop. 2010/11:49 s. 35, RÅ 1995 ref. 70, HFD 2014 ref. 37 och HFD 2018 ref. 39).

7.2.4 Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL

Socialnämnden får enligt 4 kap. 2 § SoL ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det. Det kan avse sådana kostnader som går utöver de mest grundläggande behoven (prop. 1996/97:124 s. 90).

Bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL är inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en möjlighet för kommunen (prop. 2000/01:80 s. 87). Socialnämnden ska pröva en ansökan om bistånd i förhållande till 4 kap. 1 § SoL i första hand. Om nämnden finner att den enskilde inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan nämnden bevilja

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL. En socialnämnd kan alltså inte fritt välja att behandla en ansökan enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § SoL (JO 2003/04:JO1 s. 236 och JO 2010/11:JO1 s. 363 ff.). Den enskilde har således *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, om förutsättningarna därför är uppfyllda, medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § SoL. Är förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL inte uppfyllda kan socialnämnden med andra ord välja att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL ändå. Det kan handla om situationer där det konstaterats att det inte finns någon rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, exempelvis för en person som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. En person som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär (1 § andra stycket LMA) men skulle kunna få bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL (jämför HFD 2017 ref. 33).

Beslut som fattats med stöd av 4 kap. 2 § SoL kan inte överklagas annat än genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:275).

7.2.5 Vilken kommun är ansvarig?

Huvudregeln är att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp inom socialtjänstens område (2 a kap. 1 § SoL). Vistelsekommunen är den kommun där den enskilde vistas när det aktuella behovet uppstår och den enskilde ansöker om en insats. Var behovet ursprungligen har uppstått saknar betydelse (prop. 2010/11:49 s. 85).

Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL). Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 a kap. 3 § SoL). Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt (första punkten) eller en annan kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till (andra punkten). Om den enskilde saknar stadigvarande bostad är det den kommun till vilket han eller hon har sin starkaste anknytning till som är att anses som bosättningskommun (tredje punkten). Den kommun som den enskilde är stadigvarande bosatt i är i de allra

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

flesta fall där han eller hon borde vara folkbokförd (prop. 2010/11:49 s. 86).

I bedömningen av var någon är stadigvarande bosatt eller har sin starkaste anknytning kan ledning hämtas från praxis i anslutning till reglerna i folkbokföringslagen (1991:481), FOL, om var en person borde vara folkbokförd (prop. 2010/11:49 s. 40 och 86). Vid skyddad folkbokföring, tidigare kvarskrivning, gäller det faktiska boendet (jämför 16 § FOL och prop. 2010/11:49 s. 40). Det kan också vara så att ansvaret vilar på den kommun som beslutat om placering i en annan kommun med mera (2 a kap. 4 § SoL) eller på den kommun där den enskilde är folkbokförd om personen exempelvis tas om hand av kriminalvården (2 a kap. 5 § SoL).

7.2.6 Särskilt om vissa utländska medborgare

Utländska medborgare

Kommunens yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver omfattar alla som vistas i kommunen. Detta gäller även utländska medborgare.

Utgångspunkten är alltså att en enskild som har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har en rätt till ekonomiskt bistånd på samma villkor som svenska medborgare. En utlänning som inte har sitt egentliga bo och hemvist i Sverige, utan vars vistelse snarare har karaktären av besök, anses dock enligt praxis bara ha rätt till bistånd i akuta nödsituationer (RÅ 1995 ref. 70).

En utlänning som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har som huvudregel endast rätt till ekonomiskt bistånd för att täcka akuta nödsituationer (se HFD 2018 ref. 39). I rättspraxis finns emellertid exempel på fall där omständigheterna har varit sådana att rätten till ekonomiskt bistånd inte har kunnat begränsas till akuta nödsituationer (HFD 2018 ref. 39 och HFD 2014 ref. 37).

Utländska medborgare som omfattas av LMA

Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär eller bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Förmåner av motsvarande karaktär om-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

fattar sådant ekonomiskt bistånd som ges enligt 4 kap. 1 § SoL (prop. 1993/94:94 s. 100). Andra former av bistånd utöver ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan gälla för den som omfattas av LMA (prop. 1993/94:94 s. 94).

Personkretsen för LMA omfattar bland annat dem som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller alternativt skyddsbehövande (asylsökande), samt utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas i landet medan ansökan prövas (1 § första stycket första och andra punkten LMA).

I LMA finns också bestämmelser om undantag från den personkrets som omfattas av lagen (1 a § LMA). Personer som omfattas av undantagen kan alltså ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte bor på ett asylboende omfattas inte av LMA, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd (1 a § första stycket LMA).

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av LMA endast om det finns synnerliga skäl för det (1 a § andra stycket LMA).

Asylsökande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt enligt LMA har upphört omfattas inte av LMA om de ansöker om fortsatt tillstånd på samma grund. Samma sak gäller om ansökan avser ett nytt tillstånd med stöd av bestämmelserna i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd på gymnasial nivå[6] och ansökan har kommit in innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla (1 a § tredje stycket LMA).

Inte heller omfattas utlänningar som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat tillstånd enligt 5 kap. 15 och 15 b §§ utlänningslagen, UtlL (1 a § fjärde stycket LMA). Sistnämnda fall handlar dels om tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av brottsundersökningar, dels om tidsbegränsade uppehållstillstånd för utlänningar som är föremål för särskilt personsäkerhetsärende enligt 2 a § polislagen (1984:387).

En utlänning som tidigare fått avslag på sin asylansökan och vars utvisningsbeslut upphört att gälla omfattas inte längre av personkretsen för LMA (HFD 2020 ref. 60). Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt

[6] Lagen upphörde att gälla den 20 januari 2025 genom lag (2019:482), men övergångsbestämmelser finns.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

till bistånd enligt LMA (12 § LMA). Detta innebär dock inte i sig att den som håller sig undan upphör att omfattas av personkretsen för LMA (HFD 2013 ref. 83). Av denna anledning finns inte heller rätt till försörjningsstöd inte ens i form av akut nödbistånd med stöd 4 kap. 3 § andra stycket SoL (HFD 2017 ref. 33).

Rätt till bistånd enligt LMA (se 1 § LMA) upphör som huvudregel när uppehållstillstånd ges (11 § första stycket 1 LMA). Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte har anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § andra stycket LMA). Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd (8 § tredje stycket LMA). Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att en utlänning som vistas på förläggning och som enligt bosättningslagen inte kan anvisas till en kommun har rätt till bistånd enligt LMA, enligt 8 § andra stycket LMA, även efter det att uppehållstillstånd har beviljats.

Personer som omfattas av massflyktsdirektivet

LMA omfattar även utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtlL, under förutsättning att de inte är folkbokförda (1 § första stycket andra punkten LMA).

Personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt EU:s massflyktsdirektiv och inte har folkbokförts i landet har rätt till bistånd enligt LMA även om uppehållstillstånd har beviljats (11 § första stycket 2 LMA).

Som nämnts i avsnitt 5.2.5 är utgångspunkten att en person som beviljats tillfälligt skydd inte ska folkbokföras i Sverige om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år (se 4 § andra stycket folkbokföringslagen).

Den 1 november 2024 trädde lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall i kraft. Enligt den lagen ska den med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtlL

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

inte folkbokföras under de första tolv månaderna av uppehållstillståndens sammanlagda giltighetstid. Därefter ska utlänningen folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under ytterligare minst sex månader (2 och 5 §§). Det finns också en särreglering för barn som innebär att barnet får folkbokföras om modern eller vårdnadshavaren folkbokförs (6 §).

Det noteras i förarbetena till lagen att ett stort antal förmåner är kopplade till folkbokföringen och att detta innebär att de som omfattas av lagen kommer att kunna söka stöd enligt SoL, eftersom de när de är folkbokförda inte omfattas av LMA (prop. 2023/24:151 s. 41). I 7 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, finns också en uttrycklig bestämmelse om att personer med tillfälligt skydd inte har rätt till insatser enligt den lagen. Eftersom utgångspunkten är att skydd enligt massflyktsdirektivet ska vara av tillfällig natur ansåg regeringen att det var tillräckligt att eventuella stödinsatser för den aktuella gruppen kunde ges enligt SoL (prop. 2023/24:151 s. 41).

7.2.7 Pågående lagstiftningsarbete

Som nämnt i avsnitt 3.4 är en allmän utgångspunkt för vårt arbete att vi förhåller oss till gällande rätt. Våra överväganden och förslag utgår således ifrån gällande SoL även om det tagits fram förslag till förändringar. Det är dock värt att redan här framhålla att flera av de lagstiftningsarbeten som pågår kan ha påverkan på de förslag vi lägger fram. Det gäller främst att regeringen lagt fram förslag om en ny socialtjänstlag (proposition 2024/25:89, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter). Den nya socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet har vidare lagt fram förslag om relativt omfattande förändringar av försörjningsstödet (SOU 2025:15).

Socialdepartementet har lagt förslag om att ett aktivitetskrav för vuxna män och kvinnor som uppbär försörjningsstöd ska införas (Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet, Ds 2024:29).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

7.3 Internationell utblick

I vårt uppdrag ingår att göra en internationell jämförelse och identifiera exempel på hur system för ekonomiskt bistånd ser ut i andra länder. I detta avsnitt redovisas därför de strukturer som vissa andra länder har valt för förmåner som motsvarar svenskt ekonomiskt bistånd. Syftet med genomlysningen är att identifiera möjliga alternativ för att bevilja socialt stöd till så kallade nyanlända. I slutet av detta avsnitt gör vi en sammanfattande analys med fokus på det som är relevant för vår utredning, med fokus på krav på vistelsetid och medborgarskap. Övriga villkor för att beviljas stöd eller nivån på stödet redogör vi bara för om det är relevant i sammanhanget.

7.3.1 De nordiska länderna

Norge och Finland

De norska och finska systemen (*sosial stötte/utkomststöd*) är konstruerade relativt lika det svenska. Socialt stöd lämnas till personer som vistas i kommunen, utan medborgarskapskrav. I den norska lagstiftningen finns ett uttryckligt krav på att vistelsen måste vara laglig. I Finland kan den som bor eller vistas stadigvarande i Finland få utkomststöd. Även en person som bara vistas tillfälligt i landet har rätt att i brådskande situationer få nödvändigt ekonomiskt stöd, till exempel för livsmedel och nödvändiga receptbelagda läkemedel. Den del av stödet som kallas grunddel kan sänkas för bland annat en invandrare som inte deltar i lagstadgade integrationsfrämjande åtgärder.

Danmark

Den danska lagstiftningen är medborgarskapsneutral, men kräver en bosättningstid i Danmark om nio av de senaste tio åren för att berättiga till bistånd (*kontanthjelp*). Bosättningskravet gäller inte för unionsmedborgare i den mån personen i fråga är berättigad till ekonomiskt stöd enligt unionsrätten.

Personer som inte uppfyller bosättningsvillkoret kan få andra former av socialt stöd (*selvforsørgelsesydelse*, *hjemrejseydelse* eller *overgangsydelse*), vilka ges på lägre nivåer. Tidigare kallades dessa bidrag för

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

integrationsbidrag. Även danska medborgare som inte uppfyller bosättningskravet för *kontanthjelp* är hänvisade till dessa förmåner.

En danskbonus kan utgå under totalt sex månader för personer som uppfyller ett språkkrav.

Ett krav på att ha arbetat ett visst antal timmar inom en treårsperiod uppställs oavsett bosättningstid. Om arbetsvillkoret inte uppfylls sätts ersättningen ner för personer som har fått stöd i mer än tolv månader under en treårsperiod och under de senaste tolv kalendermånaderna inte uppfyller ett arbetsvillkor. Stödet sätts ner med 561 DKK alternativt 1125 DKK beroende på hjälpbehovet. För personer som är gifta kan stödet sättas ner helt. Den som inte är dansk medborgare och som får något ekonomiskt stöd enligt ovan i mer än sex månader kan bli utvisad eller hemsänd.

7.3.2 De tyskspråkiga länderna

Tyskland

Så kallat *Lebensunterhalt* kan ges till den som stadigvarande vistas i Tyskland och utgör en del av det sociala stödet (*Sozialhilfe*). Det finns särskild reglering för utlänningar. Som huvudregel kan även utländska medborgare som stadigvarande vistas i Tyskland beviljas socialt stöd. Undantag görs dock för utlänningar som rest in i landet i syfte att få socialt bistånd eller vars uppehållsrätt endast följer av att de söker arbete, studerar eller har korttidstillstånd som forskare. Dessa har inte rätt till socialt bistånd. Detsamma gäller för deras familjemedlemmar. Personer som nekas ekonomiskt bistånd på denna grund ska under en begränsad tid beviljas ett ”övergångsbidrag” (*Überbrückungsleistung*) i avvaktan på att de lämnar landet. Detta bidrag avser bland annat bidrag till mat, hygienartiklar, bostad/värme och akut sjukvård.

Den tyska lagstiftningen är enligt EU-domstolen förenlig med unionsrätten, åtminstone vad gäller tillämpningen på unionsmedborgare (dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, samt Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597). Personer som har beviljats internationellt skydd, både flyktingar och sekundärt skyddsbehövande, får bistånd på samma nivå som tyska medborgare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Österrike

Socialt stöd (*Sozialhilfe*) beviljas österrikiska medborgare, om inte unionsrätten kräver annat. Unionsmedborgare är berättigade till stöd om de är arbetstagare eller har varit bosatta i Österrike i mer än fem år (permanent uppehållsrätt). Tredjelandsmedborgare är berättigade till stöd endast om de har varit lagligen bosatta i Österrike i minst fem år (status som varaktigt bosatt), eller om de har fått flyktingstatus. Personer som har beviljats internationellt skydd som sekundärt skyddsbehövande är berättigade till ett grundskydd (enligt nyligen beslutade regler). Grundskyddet får inte överstiga den ersättning som dessa personer har fått under tiden då deras asylansökan behandlades.

7.3.3 Beneluxländerna

Luxemburg

Socialt stöd, uppdelat i inkomst för social inkludering och levnadsomkostnader, liksom annat socialt stöd, såsom äldreomsorg, beviljas till luxemburgiska medborgare som är bosatta i Luxemburg. Andra EU- och EES-medborgare och schweiziska medborgare nekas förmånen under de tre första månaderna av vistelsetiden och om de är jobbsökande som har kommit till Luxemburg i syfte att söka jobb. Tredjelandsmedborgare beviljas socialt stöd förutsatt att de har varit bosatta i Luxemburg i minst fem år under en tjugoårsperiod eller har status som varaktigt bosatta. Femårsregeln gäller inte för statslösa och personer som har beviljats internationellt skydd. Femårsregeln gäller för det bistånd som kallas inkomst för social inkludering. Denna förmån beviljas som huvudregel endast för personer över 25 år. För den förmån som benämns levnadsomkostnader gäller i stället att sökanden ska ha bott i Luxemburg i minst 12 månader innan ansökningstillfället.

Belgien

Socialt stöd kan ges till den som är bosatt i Belgien och har en laglig rätt att vistas där. Personer som detta avser är belgiska medborgare, utlänningar som är folkbokförda i Belgien, personer med flykting-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

status eller som har beviljats internationellt skydd som alternativt skyddsbehövande samt statslösa personer, samt EU- och EES-medborgare (inklusive deras familjemedlemmar) med uppehållsrätt, dock inte de tre första månaderna av vistelsetiden. Den som inte har en laglig rätt att vistas i Belgien är endast berättigad till nödvändig/akut sjukvård.

Nederländerna

I Nederländerna krävs laglig vistelse för att kunna få socialt stöd som motsvarar ekonomiskt bistånd. Stödet bestäms utifrån fasta tariffer, som varierar beroende på ålder och personer i hushållet. I övrigt är lagstiftningen medborgarskapsneutral.

7.3.4 Medelhavsländer

Frankrike

Socialt stöd kan ges till franska medborgare, EU- och EES-medborgare samt till schweiziska medborgare. Tredjelandsmedborgare ska som huvudregel ha bott i Frankrike i minst fem år för att vara berättigade till ekonomiskt bistånd. Den som har beviljats internationellt skydd kvalificerar sig direkt.

Spanien

Socialt stöd beviljas den som lagligen vistas i Spanien och har bott där minst ett år innan ansökan. Ettårskravet gäller inte för barn i berörd familjekonstellation, personer som är offer för trafficking eller sexuell exploatering och inte heller för kvinnor som är offer för relationsrelaterat våld. Enligt OECD tillämpas inte ettårskravet på spanska medborgare. Däremot kan ett särskilt behovsprövat bistånd utbetalas för spanska medborgare som bor utomlands eller som flyttar tillbaka till Spanien.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Italien

Socialt stöd beviljas italienska medborgare som är bosatta i Italien. Utländska medborgare måste ha uppehållsrätt, uppehållstillstånd eller status som varaktigt bosatt och ska ha bott i Italien i minst fem år, varav minst två år kontinuerligt. Det förefaller som att femårskravet även gäller för italienska medborgare, åtminstone i teorin.

Slovenien

Slovenien beviljar socialt stöd till slovenska medborgare och utländska medborgare som har permanent rätt att uppehålla sig i Slovenien, förutsatt att personen är permanent bosatt där. Personer som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt andra personer som beviljats uppehållstillstånd till följd av ett internationellt åtagande kan också beviljas bistånd, trots att uppehållstillståndet är tidsbegränsat.

Kroatien

Kroatien beviljar socialt stöd till kroatiska medborgare som är permanent bosatta i Kroatien, personer som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar, personer som har beviljats tillfälligt skydd, samt personer som är offer för trafficking.

7.3.5 Baltstaterna och östra Europa

Estland

I Estland kan behovsprövat socialt stöd beviljas till personer som är bosatta i Estland. Utländska medborgare kan få stödet om de har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Det är tillräckligt att det handlar om en tidsbegränsad rätt att vistas i landet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Lettland

I Lettland kan socialt stöd beviljas till följande personer som är permanent bosatta i Lettland: lettiska medborgare, EU- och EES-medborgare med uppehållsrätt efter tre månader, tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd eller status som varaktigt bosatt, tredjelandsmedborgare som har beviljats internationellt skydd samt familjemedlemmar till någon av dessa grupper.

Litauen

I Litauen kan socialt stöd beviljas den som är folkbokförd i Litauen och är litauisk medborgare, EU- och EES-medborgare (inklusive familjemedlemmar), har status som varaktigt bosatt, har beviljats internationellt skydd, har beviljats tillfälligt skydd eller är medborgare i Japan, Australien, Nya Zeeland, USA, Kanada, Sydkorea eller Storbritannien.

Polen, Tjeckien och Slovakien

I Polen, Tjeckien och Slovakien ställs endast krav på bosättning för att bevilja socialt stöd. I Slovakien definieras lägstanivån för ”skälig levnadsnivå”/”värdigt liv” eller liknande bestå av ett varmt mål mat om dagen, kläder och husrum.

7.3.6 De brittiska öarna

Irland

I Irland ställs det krav på laglig vistelse för att bevilja socialt stöd. Därtill ska den sökande vara varaktigt bosatt i Irland (*habitually residing)* för att ha rätt till stöd. Begreppet *habitually residing* definieras inte i irländsk lag, men innebär att personen i fråga ska ha tillräckligt nära anknytning till Irland. En prövning görs utifrån de aktuella omständigheter som gäller för sökanden. Bland annat vägs det in hur länge en person har bott i Irland och hur länge personen har för avsikt att bo där. EU- och EES-medborgare som är arbetstagare är undantagna från denna prövning. Testet ska även göras på

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

återvändande irländska medborgare med hänvisning till att unionsrätten kräver detta.

Storbritannien

Socialt stöd i form av *universal credit* kan efter behovsprövning beviljas personer i arbetsför ålder som bor i Storbritannien. Lagstiftningen är medborgarskapsneutral.

7.3.7 Sammanfattning

De allra flesta länder vi beskrivit har en medborgarskapsneutral lagstiftning vad gäller tillgången till socialt stöd. Ett vanligt förekommande kriterium är däremot att en person ska vistas lagligen i landet för att vara berättigad till stöd. Flera länder har även infört krav på att en person ska ha bott ett visst antal år i landet för att kunna få stöd på den högsta nivån, inte sällan ett femårskrav. Det varierar om kravet på en viss tids bosättning är riktat mot utländska medborgare eller om även landets egna medborgare omfattas.

Som redovisats i avsnitt 5.3.3 uppställer skyddsgrundsförordningen ett krav på likabehandling vad gäller flyktingar men ger ett visst utrymme att ge subsidiärt skyddsbehövande socialt stöd på en annan nivå. Nästan alla länder som vi har tittat på verkar emellertid behandla subsidiärt skyddsbehövande på samma sätt som flyktingar, det vill säga att de likabehandlas fullt ut med landets egna medborgare. Österrike är det enda land som vi har identifierat som har gjort en ansats att ge en lägre nivå för sekundärt skyddsbehövande. Frågan om dessa reglers förenlighet med skyddsgrundsförordningen återstår för EU-domstolen att pröva.

De allra flesta länder som begränsar kretsen av personer som har rätt till socialt stöd beviljar någon form av insats på en lägre nivå för den som inte är berättigad till sådant stöd.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

7.4 Förslaget till kvalificeringsregel

7.4.1 Inledande utgångspunkter

Vårt uppdrag är att för vissa utpekade grupper föreslå kvalificeringsregler som berör två centrala delar i välfärdssystemet, förmåner enligt socialförsäkringsbalken respektive ekonomiskt bistånd enligt SoL. Den lösning vi valt för socialförsäkringsförmånerna innebär en väntetid – ett krav på bosättningstid – på fem år, vilken under vissa förutsättningar kan förkortas, se avsnitt 6.4.5 och 6.4.6. Sådana kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner är i och för sig inte någon nyhet utan har funnits tidigare, exempelvis för garantipension. De tidigare kraven på väntetid har dock gällt generellt och inte bara i en viss situation, vilket vi nu föreslår.

För rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL ställs också upp ett antal villkor, men ett villkor som skulle innebära ett krav på väntetid – för att på så sätt uppnå ett krav på starkare anknytning till det svenska samhället – skulle vara en nyhet i svensk lagstiftning. Samtidigt är våra direktiv tydliga i den delen; för att få rätt till bistånd ska det krävas en starkare anknytning till det svenska samhället än vad som för närvarande är fallet.

En utgångspunkt för utformningen av kvalificeringsreglerna för rätten till bistånd är att de måste fungera väl tillsammans med de kvalificeringsregler som vi föreslår för socialförsäkringsförmånerna. Vissa av dessa förmåner – exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag – har ett nära samband med, och fungerar ofta som en ”bottenplatta” för familjer som får, försörjningsstöd. Om kvalificeringsreglerna inte är överensstämmande förlorar kvalificeringsreglerna för socialförsäkringen i många fall sin effekt. Det innebär – med hänsyn till de förslag vi presenterat i kapitel 6 – att det behöver införas kvalificeringsregler som innefattar en kvalificeringstid för ekonomiskt bistånd enligt SoL.

En annan utgångspunkt är att Sverige enligt internationella åtaganden har en skyldighet att ta emot och pröva ansökningar från personer som kommer hit och ansöker om skydd. Dessa omfattas av den särskilda reglering för mottagande som följer av LMA, se avsnitt 10.4.1. Enligt internationella åtaganden är Sverige också skyldigt att likabehandla sådana personer som har kommit hit och fått uppehållstillstånd på grund av vissa skyddsskäl med svenska medborgare, se vidare i avsnitt 5.3.3. För övriga personer som kommit hit och

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

sökt skydd finns inte samma krav på likabehandling. Det innebär att om personerna ingår i de grupper som enligt våra direktiv ska omfattas av kvalificeringsregler för bistånd så ska sådana regler få genomslag även om de inledningsvis har fått ta del av de förmåner som följer av mottagandesystemet. De ska således likabehandlas med andra personer inom samma grupp som kommer till Sverige av andra skäl än för att söka skydd.

Vi ska i vårt uppdrag förhålla oss till nu gällande lagstiftning och inte beakta de förslag till en ny socialtjänstlag eller de övriga förslag till förändringar i biståndssystemet som presenterats. Det innebär vissa svårigheter att inarbeta kvalificeringsregler i nuvarande lagstiftning, särskilt i förhållande till hur biståndsreglerna är uppdelade och till kommunernas yttersta ansvar, se vidare avsnitt 7.4.3. Denna problematik bör beaktas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7.4.2 Rätt till ekonomiskt bistånd för svenska medborgare och de som ska likabehandlas med svenska medborgare

Vårt förslag: Endast den som är svensk medborgare ska ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt.

Följande personer ska behandlas lika med svenska medborgare:

1. den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare,
2. den som har permanent uppehållsrätt,
3. den som har beviljats internationellt skydd,
4. den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, och
5. den som har ställning som varaktigt bosatt.

Det som föreskrivs om personer som avses i första stycket p. 1–4 gäller även deras familjemedlemmar.

Vår bedömning: Nordiska medborgares rätt till likabehandling framgår redan av svensk lag.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vårt förslag

Den avsedda gruppen: ”nyanlända” och ”icke-medborgare”

Enligt våra direktiv ska vi föreslå en ny modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det första frågan som vi måste ta ställning till är vilka personer som ska träffas av den nya kvalificeringsmodellen. I direktiven pekas två grupper ut som ska omfattas. Den första är personer som kommer till Sverige som nyanlända. Den andra är icke-medborgare som redan bor i Sverige.

Begreppen ”nyanlända” och ”icke-medborgare” används inte i nuläget i SoL. I avsnitt 6.4.4 redogjorde vi för vår bedömning att begreppen ”nyanlända” och ”icke-medborgare” inte är de begrepp som bäst lämpar sig för att definiera den tilltänkta personkretsen för kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner. Detsamma gäller i allt väsentligt även för ekonomiskt bistånd. Det finns ingen enhetlig användning av begreppen. Inte heller finns det någon språklig eller rättslig enhetlighet kring deras innebörd. En kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd som bygger på de begreppen är därför inte ändamålsenlig.

Frågan är då hur gruppen som är tänkt att träffas av kvalificeringsmodellen för ekonomiskt bistånd kan definieras. För att regleringen ska uppfylla generella rättssäkerhetskrav krävs det att gruppen klart och tydligt kan identifieras, jämför avsnitt 5.6.2.

Svenskt medborgarskap som kvalificeringsgrund

En utgångspunkt för vår analys om kvalificering till ekonomiskt bistånd ska enligt direktiven vara att kvalificering sker automatiskt för dem som blir medborgare, förutsatt att ett sådant krav är förenligt med unionsrättsliga och internationella förpliktelser. Socialtjänsten, inbegripet rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, har aldrig tidigare varit kopplad till svenskt medborgarskap. I stället har socialtjänsten haft ansvar för dem som varit bosatta eller till och med endast vistas i kommunen. Att även icke svenska medborgare har omfattats av det ansvaret har varit självklart. Att införa ett krav på medborgarskap i SoL skulle således vara något nytt.

Även om ett krav på medborgarskap inte funnits tidigare i den svenska lagstiftningen framgår av den internationella utblicken att

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

det förekommer i en del andra länder, se avsnitt 7.3. Som vi redogjort för i avsnitt 5.6.3 är det vår bedömning att det är förenligt med Sveriges internationella åtaganden och överordnad nationell lagstiftning att använda svenskt medborgarskap som rättslig kvalificeringsgrund för ekonomiskt bistånd. Varken regeringsformen eller annan svensk grundlag hindrar alltså en sådan reglering. Inte heller finns det något i unionsrätten eller andra bindande internationella åtaganden som utgör ett direkt hinder mot att vi i svensk rätt uppställer ett krav på svenskt medborgarskap för att ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL. Unionsrätten innehåller emellertid en princip om likabehandling. För att ett krav på svenskt medborgarskap för rätt till ekonomiskt bistånd ska vara förenligt med unionsrätten måste vissa grupper likabehandlas med svenska medborgare. De grupper som måste likabehandlas kan enligt vår bedömning avgränsas och definieras på ett klart och tydligt sätt. Till skillnad från hur situationen ser ut för socialförsäkringsförmånerna går det alltså att skilja ut de grupper som behöver likabehandlas på ett sätt som är såväl praktiskt och administrativt som rättsligt genomförbart. Det går därför att konstruera ett kvalificeringsvillkor med den utgångspunkt som direktiven eftersträvar, att svenska medborgare ska ha rätt till ekonomiskt bistånd. I nästa avsnitt presenterar vi vilka grupper som måste likabehandlas, och på vilka rättsliga grunder.

Enligt våra direktiv ska kvalificeringsmodellen inte vara mer generös än vad som rättsligt krävs. Utifrån den förutsättningen är det naturligt att stanna vid en kvalificeringsmodell som endast inkluderar svenska medborgare och de personkategorier som tveklöst *måste* likabehandlas med svenska medborgare i fråga om rätt till ekonomiskt bistånd. Utöver de grupper som till följd av internationella åtaganden måste likabehandlas finns det dock tre ytterligare grupper som vi bedömer också *bör* likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Detta trots att den för dem tillämpliga unionsrättsliga regleringen ger visst utrymme för mindre generösa regler. Det gäller personer med status som alternativt skyddsbehövande, personer med ställning som varaktig bosatt och personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet. Tre grupper som även de kan avgränsas och definieras på ett klart och tydligt sätt. Våra överväganden om varför även dessa grupper bör likabehandlas med svenska med-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

borgare kommer efter nästa avsnitt om de grupper som måste likabehandlas.

Personer som måste likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd

Som vi nämnt i det tidigare avsnittet ställer unionsrätten upp krav på att vissa personer måste likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. De grupperna redogör vi för i det följande.

Personer med uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare som vistas i landet längre tid än tre månader

Den fria rörligheten för arbetstagare är grundläggande inom Europeiska unionen och fastslås i artikel 45 i EUF-fördraget. För att uppnå målet om fri rörlighet förtydligas innebörden av artikel 45 i EUF-fördraget i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, förordning 492/2011 (jämför skäl 3). Enligt artikel 7 i förordning 492/2011 ska en arbetstagare som är medborgare i ett medlemsland och som arbetar i ett annat medlemsland ha rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som det landets egna medborgare.

Rättigheterna preciseras ytterligare i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, rörlighetsdirektivet.

Anställda och egenföretagare som är unionsmedborgare har en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i en mottagande medlemsstat enligt artikel 7.1 a i rörlighetsdirektivet. Dessa personer ska likabehandlas fullt ut med den mottagande medlemsstatens egna medborgare enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet. Det finns dock en möjlighet att göra undantag från likabehandlingen i fråga om socialt bistånd under de tre första månaderna, se vidare nedan. Som framgår av avsnitt 5.3.2 ska dessa personer inte enbart behandlas lika som mottagande med-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

lemsstats egna medborgare i motsvarande situation, det vill säga de som har rört sig gränsöverskridande. Likabehandlingen sträcker sig till att personen i fråga ska likställas med – och behandlas på samma sätt som – en person i den mottagande medlemsstaten som inte har använt sig av sin rätt till fri rörlighet.

Det unionsrättsliga arbetstagarbegreppet har vi analyserat i avsnitt 5.3.2. Unionsrätten har inte ett enhetligt begrepp för vem som ska avses som arbetstagare, utan dess innebörd får uttolkas genom praxis. Utöver vad som framgår i avsnitt 5.3.2 kan noteras att när rörlighetsdirektivet har genomförts i UtlL har lagstiftaren valt att använda sig av begreppet arbetstagare i stället för anställd. Någon skillnad i sak kan det däremot inte vara fråga om (jämför prop. 2005/06:77 s. 183 f.).

Egenföretagarnas rättigheter grundas i artikel 49 och 50 i EUF-fördraget, vilka stadgar etableringsfrihet på den inre marknaden. Någon unionsrättslig definition av egenföretagare finns inte. I samband med att rörlighetsdirektivet genomfördes i svensk rätt uttalade regeringen att en medborgare i ett EES-land ska på samma villkor som en svensk medborgare kunna starta och driva verksamhet som egen företagare (prop. 2005/06:77 s. 184).

Vidare framgår av artikel 7.3 i rörlighetsdirektivet att en person som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare under vissa förutsättningar ska behålla sin ställning som sådan. Detta om han eller hon har drabbats av tillfällig arbetsoförmåga på grund av sjukdom eller olycksfall, har drabbats av ofrivillig arbetslöshet efter mer än en årsanställning, eller inleder en yrkesutbildning. En person som har blivit ofrivilligt arbetslös efter kortare tid än ett år behåller sin ställning som arbetstagare i sex månader.

En unionsmedborgare som betraktas som arbetstagare eller egenföretagare enligt ovan, eller som drabbats av sådan arbetsoförmåga eller ofrivillig arbetslöshet som nämnts, ska alltså enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet behandlas på samma sätt som svenska medborgare vad gäller tillgången till socialt bistånd. Vi föreslår därför att de ska likabehandlas med svenska medborgare vad avser rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Rätten till likabehandling ska dock gälla först efter tre månaders vistelse i Sverige, se vidare nedan.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Personer med permanent uppehållsrätt

En unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period om fem år i Sverige har permanent uppehållsrätt här, enligt artikel 16.1 i rörlighetsdirektivet. En sådan person har också rätt till likabehandling vad avser socialt bistånd i enlighet med artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet. Vi föreslår därför att även personer med permanent uppehållsrätt i Sverige ska likabehandlas med svenska medborgare vad avser rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Familjemedlemmar till någon av ovanstående

En familjemedlem till unionsmedborgare som är arbetstagare eller egenföretagare har också uppehållsrätt om familjemedlemmen följer med eller ansluter sig till arbetstagaren eller egenföretagaren i Sverige. Familjemedlemmen har då rätt till likabehandling vad avser socialt bistånd. Detta oavsett om familjemedlemmen själv är unionsmedborgare eller är tredjelandsmedborgare, vilket följer av artiklarna 7.1 d, 7.2 och 24.1 i rörlighetsdirektivet.

Har familjemedlemmen under en fortlöpande period om fem år uppehållit sig lagligt i Sverige, har han eller hon permanent uppehållsrätt, oavsett om familjemedlemmen är unionsmedborgare eller tredjelandsmedborgare, enligt artiklarna 16.1 och 16.2 rörlighetsdirektivet. Familjemedlemmen ska därmed likabehandlas avseende rätten till socialt bistånd.

Vi föreslår med anledning av detta att även familjemedlemmar till arbetstagare, egenföretagare och personer med permanent uppehållsrätt i Sverige ska likabehandlas med svenska medborgare vad avser rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Rätten till likabehandling för familjemedlemmar till arbetstagare eller egenföretagare ska dock gälla först efter tre månaders vistelse i Sverige, se vidare nedan.

Det kan noteras att begreppet familjemedlem i rörlighetsdirektivet, och därmed i 3 a kap. UtlL, omfattar en större personkrets än vad som gäller enligt övriga UtlL. Familjemedlemmar kan dessutom, under vissa omständigheter, bibehålla sin uppehållsrätt om anknytningspersonen lämnar Sverige eller om relationen upphör. Så är till exempel fallet om äkta makar som skiljer sig har varit gifta minst

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tre år eller om en frånskild maka/make som är tredjelandsmedborgare ska ha vårdnad eller umgängesrätt med gemensamma barn som är bosatta i den aktuella medlemsstaten.

Undantag från krav på likabehandling under de tre första månaderna

Som noterats ovan innebär artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet att Sverige inte är skyldig att bevilja socialt bistånd under en persons första tre månader i landet, oavsett grund för uppehållsrätt. Av den internationella utblicken framgår också att flera andra medlemsstater har använt sig av möjligheten att begränsa rätten till socialt bistånd under de tre första månaderna.

Den modell för kvalificering till bistånd som vi ska föreslå ska inte vara mer generös än vad som krävs på grund av Sveriges åtaganden enligt unionsrätten eller andra internationella åtaganden. Vi föreslår därför att personer med uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare, samt deras familjemedlemmar, ska ha vistats i Sverige i minst tre månader innan de ska likabehandlas med svenska medborgare och således ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Tredjelandsmedborgare med flyktingstatus och deras familjemedlemmar

I internationell rätt finns ett långtgående krav på att personer som beviljats internationellt skydd som flyktingar ska behandlas lika vad gäller tillgången till socialt skydd. Detta krav gäller även inom unionsrätten. Framöver kommer kravet regleras genom skyddsgrundsförordningen, som börjar tillämpas den 1 juli 2026. Skyddsgrundsförordningen har presenterats i avsnitt 5.3.3.

I artikel 31 i skyddsgrundsförordningen slås fast att personer som har beviljats status som flyktingar ska behandlas på samma sätt när det gäller tillgången till socialt stöd som medborgare i den medlemsstat som har beviljat dem internationellt skydd. Socialt stöd definieras som förmåner som beviljas i syfte att säkerställa att de grundläggande behoven tillgodoses för dem som inte förfogar över tillräckliga tillgångar, enligt artikel 3.17.

Det innebär för Sveriges del att nivån på det sociala stödet måste vara samma, såväl till omfång som till nivå, som det som erbjuds

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

svenska medborgare. Svenska medborgare ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § SoL. Personer med flyktingstatus i Sverige ska därför tillförsäkras samma nivå av levnadsstandard. Enligt EU-domstolens praxis får det inte heller spela någon roll om uppehållstillståndet är tidsbegränsat eller permanent (dom Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929).

Vi föreslår därför att de personer som har flyktingstatus ska likabehandlas med svenska medborgare vad gäller tillgången till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Rätten till likabehandling omfattar som huvudregel även familjemedlemmar till den som fått flyktingstatus, även om familjemedlemmen inte själv fått sådan status. Detta följer av artikel 23.6 i skyddsgrundsförordningen, tillsammans med artikel 32. Vi föreslår därför att även familjemedlemmar till personer med flyktingstatus ska likabehandlas.

Nordiska medborgare

Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge behöver inte uppehållstillstånd för att vistas i Sverige enligt 2 kap. 8 b § första punkten UtlL. Medborgare i nämnda länder ska likställas med svenska medborgare vad avser rätt till socialt bistånd. Detta enligt artikel 4 i Nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster, vilken gäller som svensk lag enligt 1 § lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster. Eftersom nordiska medborgares rätt till likabehandling vad gäller bistånd redan framgår av lag bedömer vi att särskild reglering därom inte ytterligare behöver förtydligas i detta sammanhang.

Personer som bör likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd

Utöver de personer som *måste* likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätt till ekonomiskt bistånd finns det tre ytterligare grupper som vi bedömer *bör* likabehandlas med svenska medborgare i detta avseende, vilka vi redogör för i det följande.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tredjelandsmedborgare med status som alternativt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar

I skyddsgrundsförordningen används begreppet subsidiärt skyddsbehövande för de som i svensk utlänningslagstiftning kallas för alternativt skyddsbehövande, se 4 kap. 2 § UtlL. Utgångspunkten i skyddsgrundsförordningen är att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska behandlas lika vad gäller tillgången till socialt stöd. Skyddsgrundsförordningen tillåter emellertid att medlemsstater särbehandlar alternativt skyddsbehövande vad gäller tillgången till socialt stöd, så länge de har tillgång till grundläggande förmåner, enligt artikel 31.2. Det krävs vidare att detta är tillåtet enligt nationell rätt.

”Grundläggande förmåner” är ett unionsrättsligt begrepp och anger en miniminivå vad gäller det sociala stödet för alternativt skyddsbehövande. Alternativt skyddsbehövande ska *minst* ha tillgång till minimiinkomststöd, bistånd vid sjukdom eller graviditet, bistånd till föräldrar för vård av barn och bostadsstöd, i den mån dessa förmåner beviljas medborgare i den berörda medlemsstaten enligt nationell rätt, se artikel 31.2. i skyddsgrundsförordningen.

Skyddsgrundsförordningens reglering avseende de alternativt skyddsbehövandes rätt till bistånd innebär en förändring gentemot det som tidigare gällt enligt skyddsgrundsdirektivet. EU-domstolen har tidigare, i sin praxis rörande skyddsgrundsdirektivet, tolkat möjligheten till undantag för alternativt skyddsbehövande snävt och fastslagit att även grundläggande förmåner till denna grupp måste ges på samma nivå och samma villkor som för medlemsstatens egna medborgare (dom i förenade målen Alo och Osso, C-443/14 och C-444/14, EU:C:2016:127. EU-domstolen ansåg då att artikel 29.2 i skyddsgrundsdirektivet visserligen föreskriver att medlemsstaterna får göra undantag från likabehandlingsregeln och begränsa det sociala stödet till alternativt skyddsbehövande till att gälla endast grundläggande förmåner, men att dessa grundläggande förmåner måste tillhandahållas på samma nivåer och på samma villkor som för medborgarna i medlemsstaten. Detta framgick dock tydligt av skyddsgrundsdirektivets lydelse. Skrivningen i skyddsgrundsförordningen är inte densamma. Det återstår därför att se hur EU-domstolen kommer att utveckla detta begrepp, jämfört med det som gällde enligt skyddsgrundsdirektivet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Om Sverige skulle införa en särreglering vad avser tillgången till socialt stöd för gruppen alternativt skyddsbehövande – som innebär att de skulle få en lägre nivå av stöd – bedömer vi att det finns en viss risk för att vi inte når upp till vad de ska vara berättigade till enligt unionsrättslig standard. Eftersom skyddsgrundsförordningen inte börjar tillämpas förrän den 1 juli 2026 har inte EU-domstolen börjat utveckla sin praxis rörande denna än. Vidare är det vid en internationell utblick, se avsnitt 7.3, ovanligt att ha olika nivåer på stödet för flyktningar respektive alternativt skyddsbehövande.

Till detta kommer de svårigheter som vi redogjort för i avsnitt 5.4.2 att jämföra unionsrättsliga begrepp avseende socialt skydd och socialt stöd med de begrepp som används i svensk välfärdslagstiftning. Vad som utgör grundläggande förmåner enligt skyddsgrundsförordningen kan inte rakt av översättas till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Bistånd vid sjukdom eller graviditet och bistånd till föräldrar för vård av barn hör till exempel snarare till socialförsäkringsregleringen i svensk rättsordning. Å andra sidan kan i vart fall begreppet minimiinkomststöd i det närmaste jämföras med ekonomiskt bistånd som kan ges enligt SoL. Enligt vår bedömning torde de grundläggande förmånerna i vilket fall som helst vara relativt omfattande och riskera att ligga nära det som enligt SoL anses vara skälig levnadsnivå. Det kan därför även av det skälet ifrågasättas om en särreglering för de alternativt skyddsbehövande är motiverad.

Vi ser det också som tveksamt att en särskild lägre nivå för den gruppen skulle ge några effekter vad avser incitament till att komma i arbete eller nämnvärt minska eventuella tilldragningseffekter, vilket den modell vi föreslår ska leda till. Antalet personer som får uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande är relativt begränsat. Under 2024 beviljades 914 personer uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, se tabell 10.2 i avsnitt 10.3.4. Det riskerar att bli orimligt administrativt kostsamt att särreglera denna begränsade grupp av individer, särskilt med tanke på att den förväntade nyttan avseende incitament att komma i arbete och minska eventuella tilldragningseffekter kan förväntas vara låg.

Sammantaget finns det tungt vägande skäl för att även alternativt skyddsbehövande bör likabehandlas med svenska medborgare i fråga om rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Vi föreslår därför att även denna persongrupp ska likabehandlas.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Principen om sammanhållning av familjen, i artikel 23 i skyddsgrundsförordningen, gäller även de alternativt skyddsbehövande. En medlemsstat ska som huvudregel bevilja familjemedlemmar, som inte själva kan anses som alternativt skyddsbehövande, uppehållstillstånd enligt artikel 23.1. Familjemedlemmar har vidare, enligt artikel 23.6, samma rätt till socialt stöd som anknytningspersonen. Eftersom vi föreslår att alternativt skyddsbehövande ska likabehandlas med svenska medborgare föreslår vi även att familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande ska likabehandlas vad gäller rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Detta utökar gruppen från de redan nämnda 914 personer som fick uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande år 2024. De uppehållstillstånd som beviljades anhöriga till samtliga med flykting- eller asylgrund för sina uppehållstillstånd utgjorde samma år 2 920 personer. Gruppen är alltså fortfarande liten i förhållande till den årliga invandringen från tredje land.

Som nämnt är det inte helt klarlagt vad som omfattas av begreppet ”grundläggande förmåner” eller hur det förhåller sig till bestämmelser i svensk rättsordning. Det innebär att alla förslag som skulle innebära att försöka definieras dess omfattning skulle bära med sig ett visst mått av osäkerhet. Med det sagt skulle ett alternativ kunna vara att jämställa grundläggande förmåner med dagersättningen enligt LMA. Ett annat alternativ skulle kunna vara att lägga nivån för grundläggande förmåner någonstans mellan vad som anses vara skälig levnadsnivå enligt SoL och dagersättningen enligt LMA, med andra ord att konstruera en egen nivå för gruppen alternativt skyddsbehövande. En sådan nivå skulle i och för sig inte alls behöva vara knuten till begrepp som redan är etablerade i svensk rätt, utan skulle kunna ha en helt egen innebörd. Som vi redogjort för ovan anser vi dock av flera skäl att det inte är motiverat med en särreglering för alternativt skyddsbehövande. Vi bedömer inte heller att det är motiverat att konstruera en helt egen, ny nivå av bistånd för den gruppen.

Utöver det nämnda ska ytterligare en faktor uppmärksammas för det fall lagstiftaren ändå skulle vilja gå vidare med en särreglering för de alternativt skyddsbehövande. Det är Migrationsverkets möjligheter att skilja ut gruppen alternativt skyddsbehövande i sina system. Enligt den information vi har fått från Migrationsverket kan man utifrån klassningskoder skilja mellan dem som får uppehållstillstånd som flyktingar och dem som får uppehållstillstånd som

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

alternativt skyddsbehövande. Däremot går det inte utifrån klassningskoderna att urskilja om de som får uppehållstillstånd på grund av vidarebosättning, det vill säga kvotflyktingar, får det för att de har flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus. Denna praktiska omständighet behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om en särreglering för alternativt skyddsbehövande bedöms motiverad.

Tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatt

Tredjelandsmedborgare kan, under vissa förutsättningar som regleras i 5 a kap. UtlL, ansöka om och få ställning som varaktigt bosatta i Sverige. Kapitel 5 a i UtlL genomför Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, direktiv 2003/109/EG. 5 a kap. UtlL kompletteras av 4 kap. 19 a–g §§ utlänningsförordningen (2006:97), UtlF. Ett grundläggande krav för att beviljas ställning som varaktigt bosatt är att personen varit lagligen och oavbrutet bosatt inom svenskt territorium i fem år, enligt artikel 4.1 i direktiv 2003/109/EG. Som nämnts i avsnitt 5.2.3 kan de som har haft EU-blåkort få ställning som varaktigt bosatta även om vistelsetiden i Sverige inte uppgår till fem år, jämför 5 a kap. 1 a § UtlL. För sådana personer får även perioder i andra medlemsstater räknas in.

Tredjelandsmedborgare som har beviljats ställning som varaktigt bosatta i Sverige har rätt till likabehandling avseende socialt bistånd enligt artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG. EU-domstolen har uttalat att ställning som varaktigt bosatt är den högsta grad av integration som tredjelandsmedborgare kan uppnå, och motiverar att de ska garanteras samma behandling som medborgarna i den mottagande medlemsstaten, bland annat i fråga om social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd (dom i förenade målen CU och ND, C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636).

Medlemsstaterna har dock getts en möjlighet att begränsa rätten till likabehandling så att den bara gäller grundläggande förmåner, enligt artikel 11.4 i samma direktiv. Med grundläggande förmåner avses enligt direktivets skäl 13 åtminstone minimiinkomst, bistånd vid sjukdom, graviditet, föräldrabistånd och långtidsvård.

Familjemedlemmar till dem som har ställning som varaktigt bosatta har emellertid inte samma rätt till likabehandling. Har familjemed-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

lemmen inte själv ställning som varaktigt bosatt omfattas han eller hon inte direkt av rätten till likabehandling.

Däremot kan av artikel 11.2 i direktiv 2003/109/EG utläsas en indirekt rätt till likabehandling. I bestämmelsen sägs att när det gäller socialt bistånd får medlemsstaterna begränsa likabehandling till att gälla fall där den registrerade eller stadigvarande hemvisten för den varaktigt bosatta personen eller familjemedlemmar för vilka han/hon söker bidrag befinner sig inom den berörda medlemsstatens territorium.

Liksom för de alternativt skyddsbehövande har vi valt att inte särskilt utarbeta ett förslag om en nivå på bistånd utifrån det unionsrättsliga begreppet ”grundläggande förmåner”. Skälen till det är i allt väsentligt desamma som för de alternativt skyddsbehövande. Den förväntade nyttan av en sådan särlösning för varaktigt bosatta, i form av incitament till arbete och att minska tilldragningseffekter, bedömer vi skulle vara försumbar i jämförelse med att de får en nivå av bistånd som motsvarar skälig levnadsnivå enligt SoL.

Eftersom varaktigt bosatta har en långtgående rätt till likabehandling, och vi bedömer att det inte är motiverat att – trots möjligheten därtill – införa en särreglering för gruppen, föreslår vi sammanfattningsvis att tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatta i Sverige ska likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Likabehandlingen gäller dock inte deras familjemedlemmar.

Personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet

Med anledning av kriget i Ukraina aktiverades massflyktsdirektivet år 2022. Direktivet innehåller vissa rättigheter för dem som omfattas av rätten till tillfälligt skydd, inklusive viss rätt till socialt stöd.

Som framgår av avsnitt 5.2.5 och 7.2.6 har riksdagen nyligen beslutat om en lagstiftning, som ger personer som kommer till Sverige på grund av behovet av tillfälligt skydd en möjlighet att under vissa förutsättningar folkbokföra sig här efter tolv månader, lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Lagen gäller enligt 1 § uttryckligen endast utlänningar som omfattas av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

Enligt förarbetena till lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall är syftet med reformen att levnadsvillkoren för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd bör förbättras och att de bör ges större möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt (prop. 2023/24:151 s. 23). Enligt en rapport som regeringen lade till grund för förslagen hade en relativt stor andel av dem som har tillfälligt skydd ett arbete men att det samtidigt finns utrymme för att öka den andelen betydligt. Regleringen om tidigarelagd folkbokföring innebär till exempel att målgruppen tidigare kan ta del av etableringsinsatser hos Arbetsförmedlingen (a. prop. s. 46).

Effekten av de genomförda förändringarna är att de som har tillfälligt skydd kan få ekonomiskt bistånd enligt SoL när de folkbokförs här. Regeländringarna är genomförda alldeles nyligen. Även om en huvudsaklig anledning till den reformen var att öka möjligheterna för gruppen att etablera sig på arbetsmarknaden kan man inte bortse från att ett införande av kvalificeringsregler i form av ett krav på varaktig vistelse för ekonomiskt bistånd skulle motverka de syften som låg bakom den förändring som nyss genomförts för gruppen.

Eftersom hela tanken med massflyktsdirektivet är att stater ska bereda dem som flyr ett tillfälligt skydd under vissa givna förutsättningar skulle en längre kvalificeringstid för ersättning i form av ekonomiskt bistånd också behöva ersättas med något annat socialt stöd för att Sverige ska uppfylla massflyktdirektivets krav. Någon rätt till bistånd enligt LMA kvarstår inte efter folkbokföringen. På motsvarande sätt som för tredjelandsmedborgare med status som varaktigt bosatta eller som alternativt skyddsbehövande skulle det alltså behöva utarbetas ett förslag på ersättning som uppfyller massflyktsdirektivets krav men som är lägre än ekonomiskt bistånd. Den förväntade nyttan av en sådan särlösning för den här gruppen i form av incitament till arbete och att minskad tilldragningseffekt, bedömer vi skulle vara försumbar i jämförelse med att de får en nivå av bistånd som motsvarar skälig levnadsnivå enligt SoL. Sammantaget finns det övervägande skäl som talar för att likabehandla även den här gruppen med svenska medborgare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

7.4.3 Modellens utformning och omfattning

Vårt förslag: Den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare, har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott. Kortare vistelse utanför Sverige, upp till sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

Vår bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att kvalificera sig för rätt till bistånd genom eget arbete.

Skälen för vårt förslag och vår bedömning

I föregående avsnitt har vi redogjort för vårt förslag att det som utgångspunkt endast är svenska medborgare, och personer som ska likabehandlas med svenska medborgare, som ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Nästa fråga är hur en kvalificeringsmodell ska utformas och vad den ska omfatta.

Den kvalificeringsmodell vi presenterat för socialförsäkringsförmåner kan inte användas för ekonomiskt bistånd enligt SoL, då gruppen som ska omfattas av kvalificeringsvillkor definieras på ett annat sätt. Vad gäller socialförsäkringsförmånerna har vi i avsnitt 6.4.4 bedömt att det är personer som bosätter sig i Sverige som ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor. På grund av det EU-rättsliga regelverket och bestämmelsernas konstruktion kommer de bestämmelserna i praktiken dock nästan uteslutande att omfatta personer som kommer från länder utanför EU och EES-området. Kvalificeringsregeln för socialförsäkringsförmånerna bygger som utgångspunkt på ett krav på bosättningstid i Sverige under fem år.

En utgångspunkt för utformningen av kvalificeringsreglerna för rätten till ekonomiskt bistånd är, som vi utvecklat i avsnitt 7.4.1, att de måste spegla eller överensstämma med de kvalificeringsregler som vi föreslår för socialförsäkringsförmånerna. Det innebär dels att kvalificeringen måste utgå ifrån en väntetid, dels att de grupper som omfattas av kvalificeringsreglerna för bosättningsbaserade socialförsäk-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ringsförmåner också som utgångspunkt bör omfattas av kvalificeringsreglerna för ekonomiskt bistånd.

Kvalificering ska ske genom vistelse i landet

Längden på kvalificeringstiden

Inledningsvis tar vi ställning till hur lång kvalificeringstiden lämpligen bör vara. Vid avvägningar om hur lång tid som ska gälla beaktar vi att kvalificeringstiden ska ligga inom det spann som unionsrätten tillåter. Samtidigt ska kvalificeringstiden på bästa sätt uppnå det resultat som våra direktiv syftar till och inte vara mer generös än vad som krävs. I avsnitt 6.4.5 har vi analyserat lämplig längd på kvalificeringstid för socialförsäkringsförmåner och överväganden där är i allt väsentligt desamma för ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Vid besvarande av den första frågan, om unionsrätten uppställer krav som påverkar möjlighet att utforma kvalificeringsregler, har vi både i avsnitt 6.4.5 och ovan i avsnitt 7.4.2 resonerat kring förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt enligt direktiv 2003/109/EG och redogjort för den likabehandling avseende socialt bistånd som personer med sådan ställning ska få. Som nämnts gäller som utgångpunkt ett femårskrav för att beviljas sådan ställning. Vidare kan erinras att även personer med permanent uppehållsrätt ska likabehandlas vad avser socialt bistånd och att rörlighetsdirektivet som huvudregel föreskriver ett femårskrav för att permanent uppehållsrätt ska föreligga. Även om unionsrätten inte ställer upp någon absolut bortre gräns kan mot denna bakgrund ett femårskrav vara en rimlig utgångspunkt vid avvägningar om kvalificeringstidens längd.

En så lång kvalificeringstid som fem år torde dels minska incitamenten för migranter som inte är självförsörjande att välja Sverige som mottagarland, dels ge verkliga incitament för personer som redan befinner sig i Sverige att blir självförsörjande. En kortare tid än fem år är givetvis tänkbar, men skulle sannolikt inte ge lika starka förutsättningar att åstadkomma syftena med reformen. Eftersom vi ska hålla oss så nära unionsrättens minimigräns som möjligt och kvalificeringsvillkoret inte ska vara mer generöst än nödvändigt, ser vi inte skäl att föreslå en kortare kvalificeringstid. Fem års kvalificeringstid är mot denna bakgrund väl avvägt.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Ytterligare ett skäl till att låta längden på kvalificeringstiden vara så lång som fem år är att den då överensstämmer med kvalificeringstiden för socialförsäkringsförmåner. En kortare kvalificeringstid för ekonomiskt bistånd än för socialförsäkringsförmåner skulle kunna få effekten att personer som inte har rätt till socialförsäkringsförmåner – men däremot rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL – i stället skulle söka ekonomiskt bistånd. Det skulle motverka syftet med våra förslag avseende socialförsäkringsförmåner och dessutom kunna ge övervältringseffekter av kostnader från stat till kommun som inte är avsedda med våra förslag.

Vad innebär bosättningskravet?

Som framgår av avsnitt 7.2.5 är utgångspunkten att den kommun där biståndstagaren är bosatt ansvarar för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver (2 a kap. 3 § SoL). Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt (första punkten) eller en annan kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till (andra punkten). Om den enskilde saknar stadigvarande bostad är det den kommun till vilket han eller hon har sin starkaste anknytning som är att anses som bosättningskommun (tredje punkten). Den kommun som den enskilde är stadigvarande bosatt i är i de allra flesta fall där han eller hon borde vara folkbokförd (prop. 2010/11:49 s. 86).

Det yttersta ansvaret för stöd och hjälp inom socialtjänstens område ligger emellertid på den kommun där den enskilde vistas (2 a kap. 1 § SoL). Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL).

För ansvarsuppdelningen mellan kommunerna är således uppdelningen mellan var en person är bosatt respektive var hon eller han vistas av viss betydelse. I många fall torde dock vistelsekommunen och bosättningskommunen vara densamma. En utgångspunkt enligt våra direktiv är att kvalificering till ekonomiskt bistånd ska baseras på permanent och laglig bosättning i Sverige. Att ersätta nuvarande systematik i SoL med ett krav på bosättning för rätt till ekonomiskt bistånd låter sig inte göras på ett ändamålsenligt sätt. Även om nuvarande regler har som utgångspunkt att bosättningskommunen har

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ansvaret finns ett samspel mellan bosättningskommunen och vistelsekommunen som skulle rubbas om man införde ett särskilt bosättningsbegrepp i en kvalificeringsregel. Vi uppfattar vidare våra direktiv som att utgångspunkten för kvalificeringsreglerna är ett krav på anknytning till Sverige som helhet, inte en önskan att styra ansvaret för olika insatser mellan olika kommuner. Slutsatsen blir att det vidare och mer omfattande begreppet vistelse bör vara utgångspunkten vid konstruktionen av ett kvalificeringsvillkor.

Rätten att vistas i Sverige framgår av annan lagstiftning än SoL och vi har i avsnitt 5.2 översiktligt beskrivit olika rättsliga grunder för att vistas lagligen i Sverige. Bedömningar av rätten att vistas i Sverige görs dessutom redan idag av socialtjänsten om en person som inte är svensk medborgare vistas i Sverige med uppehållstillstånd eller uppehållsrätt vid en prövning av ekonomiskt bistånd.[7] Som vi redovisat i avsnitt 7.2.6 är utgångspunkten enligt praxis att en utlänning som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, även om det inte alltid är tillräckligt med så kallat nödbistånd. Även om det inte uttryckligen framgår av regelverket ställer alltså socialtjänstlagstiftningen, genom utgångspunkten att kräva folkbokföring och genom rättspraxis, i praktiken oftast upp ett krav på laglig vistelse för att ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Vid ett införande av en kvalificeringsregel som bygger på en vistelsetid i Sverige är det också rimligt att kräva att vistelsen här ska vara laglig.

Som vi angett är det också viktigt att kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd och motsvarande kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner överensstämmer. Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen har i tillämpningen utgått ifrån ett krav på laglig vistelse, vilket vi nu föreslår uttryckligen ska framgå av 5 kap. SFB. Även av det skälet att kravet under vistelsetiden bör överensstämma mellan de olika välfärdssystemen bör det ställas upp ett krav på laglig vistelse även för kvalificeringen för ekonomiskt bistånd. Starka skäl talar sammantaget för att konstruera kvalificeringsmodellen utifrån att en person ska ha vistats lagligen i Sverige för att uppfylla kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

[7] Jämför Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2021, s. 49 och 138.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kravet på en sammanhängande vistelse

Nästa fråga är om den femåriga vistelsen behöver vara sammanhängande eller inte. I fråga om socialförsäkringsförmåner har vi bedömt att femårskravet kan uppfyllas genom att försäkringsperioder inom en ramtid om femton år kan tillgodoräknas vid beräkningen av om kvalificeringstiden är uppfylld. Med andra ord behöver femårsperioden där inte vara sammanhängande. Ett skäl till detta är att inte skapa inlåsningseffekter som innebär att människor väljer att inte exempelvis studera eller arbeta utomlands under en period för att de i sådant fall skulle förlora vissa socialförsäkringsförmåner. Ett annat skäl är att den EU-rättsliga regleringen på socialförsäkringsområdet innebär att det i förhållande till personer som kan tillgodoräkna sig bosättningsperioder med stöd av samordningsförordningen inte går att upprätthålla kravet på svensk bosättningstid eller bosättningstid från något enskilt land överhuvudtaget, jämför avsnitt 6.4.5.

Ekonomiskt bistånd enligt SoL har dock ett annat syfte än socialförsäkringsförmånerna och är primärt tänkt att vara ett kortvarigt stöd vid tillfälliga försörjningsbesvär. Det kan ifrågasättas om ett kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd bör utformas så att man gradvis kan fylla på tid i kortare intervaller för att på så sätt kvalificera sig. När en person lämnar Sverige upphör dessutom som huvudregel rätten till ekonomiskt bistånd enligt SoL. Argumentet att personer ska kunna resa utomlands för att studera eller arbeta en tid utan att deras rätt till ekonomiskt bistånd försvinner gör sig med andra ord inte gällande på samma sätt. Det går alltså inte att på samma sätt som för socialförsäkringen tala om inlåsningseffekter om det skulle ställas upp ett krav på sammanhängande vistelse.

Det finns i detta sammanhang anledning att göra en jämförelse med kraven för att beviljas ställning som varaktigt bosatt. För att få del av de likabehandlingsfördelar avseende socialt bistånd som följer med den ställningen, ska personen i fråga lagligen och *oavbrutet* ha vistats inom svenskt territorium i fem år. Vi anser att det finns anledning att ställa upp samma typ av krav på en sammanhängande laglig vistelse när det gäller kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd.

Precis som när det gäller varaktigt bosatta ska sammanhängande dock inte förstås som att en person inte får lämna landet under fem år. I likhet med vad som gäller för att beviljas sådan ställning anser vi att kortare uppehåll i vistelsen, högst sex månader i följd och totalt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tio månader under femårsperioden, inte ska ses som avbrott i vistelsen (jämför 5 a kap. 1 § fjärde stycket UtlL). Det möjliggör för kortare vistelse utanför landet, till exempel för att hälsa på familj under semestern, utan att anknytningen till Sverige bryts.

Sammantaget är det vår uppfattning att den femåriga lagliga vistelsetiden ska vara sammanhängande, även om den fysiska vistelsen kan ha kortare avbrott. Uttryckt med andra ord ska det som huvudregel inte finnas några ”glapp” mellan perioder av laglig rätt att vistas här för att kvalificeringskravet ska vara uppfyllt.

Femårskravet ska också uppfyllas närmast den period för vilken ansökan gäller, men med beaktande att den tillåtna sexmånadersperioden för uppehåll i vistelsen också kan vara närmast ansökningsperioden. Det ska dock betonas att med vistelsetid avses inte vistelsetid i en specifik kommun, utan det är en femårig sammanhängande vistelsetid i Sverige som avses, se vidare kapitel 11.

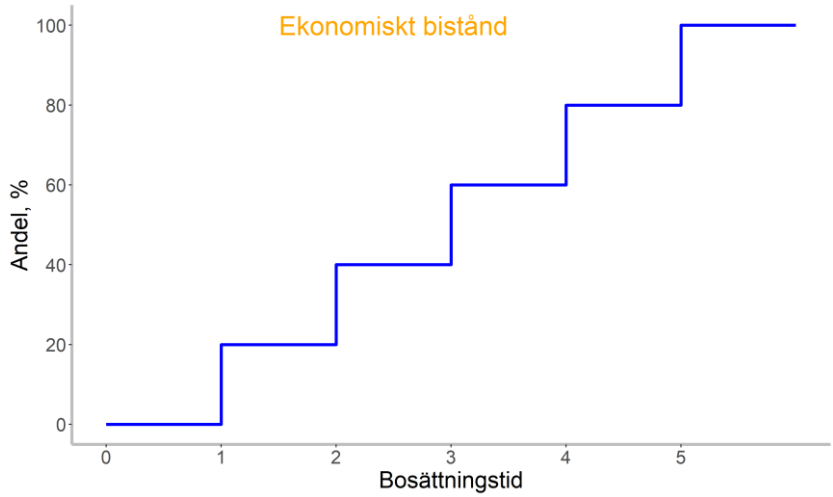
Hur ska regeln vara konstruerad?

En kvalificeringsmodell kan konstrueras på många olika sätt. Vi har fokuserat på att analysera tre olika varianter, en modell med succesiv upptrappning, en modell med successiv nedtrappning och en tröskelmodell med samma nivå under hela kvalificeringstiden. Som framgår av det följande föreslår vi en tröskelmodell. Nedan följer en redogörelse för våra överväganden i den frågan.

En tänkbar variant är den modell som vi kallar för ”upptrappningsmodellen”, jämför figur 7.1.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Figur 7.1 Upptrappningsmodellen

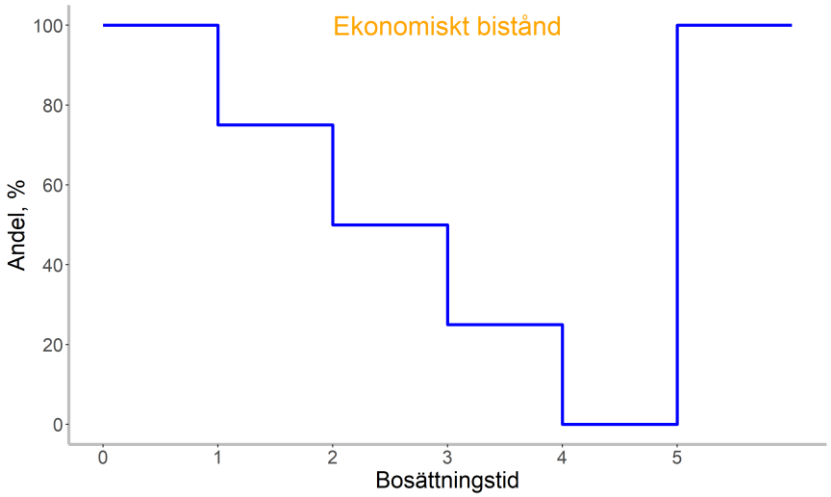


Enligt upptrappningsmodellen skulle en person som träffas av kvalificeringsvillkoret inte ha någon rätt till ekonomiskt bistånd under de första tolv månaderna i Sverige. Därefter trappas rätten till ekonomiskt bistånd successivt upp varje år. Efter fem års laglig vistelse i Sverige skulle personen ha rätt till ekonomiskt bistånd på samma nivå som en svensk medborgare. Denna modell bygger på tanken att en nyanländ får större rätt till ekonomiskt bistånd ju längre tid han eller hon vistas i Sverige. Vistelsen förutsätts då skapa anknytning till Sverige. Jämfört med den modell vi föreslår, se nedan, skulle en upptrappningsmodell också innebära en något mindre och dessutom avtagande ekonomisk utsatthet för dem som är nyanlända i Sverige. Eftersom detta är en mer generös modell än den modell vi föreslår, bör den ha högre tilldragningseffekt. Det är dock inte möjligt att slå fast hur mycket högre denna effekt skulle bli. Även när det gäller incitament till eget arbete ger denna modell ett sämre utfall än den föreslagna. Detta eftersom det privatekonomiska utbytet av att börja arbeta eller att öka sysselsättningsgraden gradvis skulle minska i takt med att rätten till ekonomiskt bistånd trappas upp.

En annan möjlig variant kallar vi för ”nedtrappningsmodellen”, jämför figur 7.2.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Figur 7.2 Nedtrappningsmodellen



Med denna modell skulle en person som träffas av kvalificeringsvillkoret under sin inledande tid i Sverige ha samma rätt till ekonomiskt bistånd som svenska medborgare. Därefter trappas rätten till ekonomiskt bistånd successivt ner under kvalificeringstiden. Efter kvalificeringstidens slut har den nyanlände rätt till ekonomiskt bistånd som en svensk medborgare. Nedtrappningsmodellen bygger på tanken att behovet av ekonomiskt bistånd är som störst under den första tiden i Sverige. Den ger personer som nyligen anlänt till Sverige möjlighet att påbörja integreringen i Sverige med full tillgång till ekonomiskt bistånd. Med tiden skulle möjligheten att bidra till den egna försörjningen öka och rätten till ekonomiskt bistånd därför minska. Denna modell skulle innebära en markant mindre ekonomisk utsatthet för de som nyligen anlänt till Sverige, än den modell vi föreslår. Den ekonomiska utsattheten skulle dock kunna öka över tid för den som inte lyckas komma i egen försörjning. Eftersom nedtrappningsmodellen är generösare än vår föreslagna modell, bör den innebära högre tilldragningseffekter. Liksom för upptrappningsmodellen är det dock inte möjligt att slå fast hur mycket högre dessa effekter skulle bli. Incitamenten till eget arbete är inledningsvis låga med en nedtrappningsmodell, men ökar över tid. Det privatekonomiska utbytet av att börja arbeta eller öka sysselsättningsgraden ökar successivt i takt med att rätten till ekonomiskt bistånd trappas

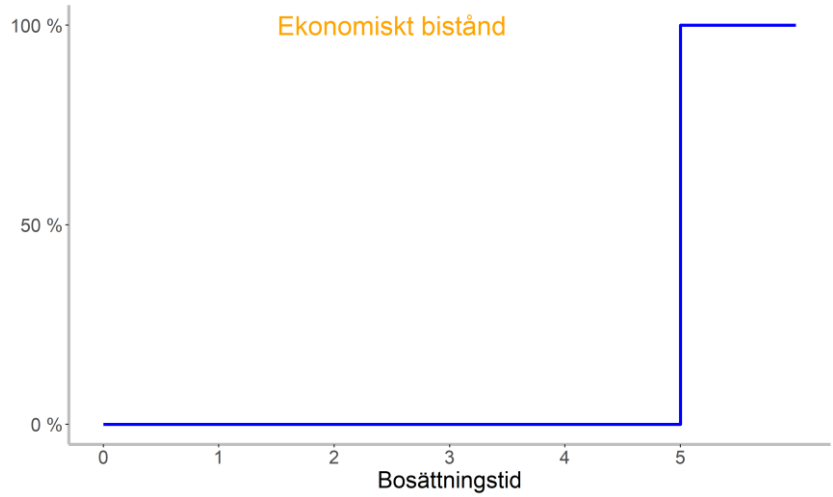
cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ner. Konstruktionen riskerar dock att upplevas som ologisk för den enskilde. Detta inte minst utifrån den stora skillnaden i rätten till ekonomiskt bistånd mellan år fyra och år fem. Konstruktionen begränsar också den avsedda effekten att ge incitament till arbete, eftersom det går att vänta in fullt ekonomiskt bistånd på ett annat sätt än i den modell som vi föreslår.

Både upp- och nedtrappningsmodellerna kan varieras på många sätt utifrån hur stor andel ekonomiskt bistånd en person ska få vid olika tidpunkter under kvalificeringstiden. Jämfört med den modell vi föreslår skulle en konstruktion med olika upp- eller nedtrappning av biståndsnivåer under kvalificeringstiden dessutom innebära mer administration för socialnämnderna. Systemets logik skulle troligen också vara svår att förstå för den enskilde och upplevas som mindre förutsebar. Med sina komplicerade utföranden skulle både upp- och nedtrappningsmodellerna sammantaget ge tveksamma effekter när det gäller rättssäkerhet, förutsebarhet och förtroende för myndigheterna. Både upptrappnings- och nedtrappningsmodellen har dessutom den svårigheten att de bygger på en tanke att utge kvotdelar av ett belopp som i sin helhet inte ska vara högre än att det tillförsäkrar en skälig levnadsnivå.

Den kvalificeringsmodell vi föreslår är i stället ”tröskelmodellen”

Figur 7.3 Tröskelmodellen



cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tröskelmodellen har en relativt enkel utformning. Den som inte är svensk medborgare, och som inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare, ska inte ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL under de första fem vistelseåren i Sverige. Först när en sådan person har vistats lagligen utan avbrott i Sverige under fem år kan han eller hon ha rätt till ekonomiskt bistånd.

En modell som inte ger någon rätt till ekonomiskt bistånd alls under kvalificeringstiden bör vara den som minskar tilldragningen till Sverige mest. Det bör också vara den modell som ger störst incitament för nyanlända att skaffa egen försörjning.

Utformningen har vidare fördelen att modellen är relativt enkel att tillämpa för socialnämnderna, jämfört med upp- och nertrappningsmodellerna. Det faktum att modellen är enkel ger också förutsättningar för en rättssäker tillämpning. Tröskelmodellen är även förutsebar för enskilda, eftersom förutsättningarna för att få ekonomiskt bistånd blir enkla att förstå.

Vad omfattar kvalificeringsregeln?

Kvalificeringsmodellen ska enligt våra direktiv avse ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Som nämnt i avsnitt 3.4 förhåller vi oss till gällande rätt. I nuvarande 4 kap. 1 § SoL används inte begreppet *ekonomiskt bistånd*. I stället sägs att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till *bistånd* av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. En fråga som vi därför måste ta ställning till är vad kvalificeringsmodellen ska omfatta.

Ett alternativ är att modellen konstrueras på så sätt att kvalificeringsvillkoret ska omfatta allt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det vill säga såväl bistånd som är av ekonomisk karaktär – innefattande försörjningsstöd och bistånd till livsföring i övrigt som ges i form av kontanta medel – som andra former av insatser som kan ges inom ramen för livsföring i övrigt, till exempel vård- och behandlingsinsatser. Ett annat alternativ är att konstruera modellen på så sätt att endast ekonomiskt bistånd – i bemärkelsen pengar – omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Inledningsvis kan vi konstatera att försörjningsstöd utan svårighet kan inordnas i uttrycket ”ekonomiskt bistånd” eftersom försörjnings-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

stödet avser kontanta medel som ska täcka konkreta utgifter som en person eller ett hushåll kan ha.

Begreppet ”livsföring i övrigt” kräver vissa ytterligare överväganden. Begreppet avser – i nuvarande lydelse – alla de olika behov som en enskild kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om ekonomiskt bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd eller vinterkläder. Men det kan också handla om vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade med mera. Att en person ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård och behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma i fråga (prop. 2000/01:80 s. 90 och 92).

Socialtjänsten gör med andra ord i varje enskilt ärende en bedömning av vilket stöd och vilken insats som ska ges inom ramen för livsföring i övrigt för att en person ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Bedömningen görs under beaktande av ett av socialtjänstens huvuduppdrag: att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig själv, det vill säga hjälp till självförsörjning.[8] Bedömningar om vilken insats som ska ges inom ramen för livsföring i övrigt inkluderar således förebyggande och rehabiliterande överväganden och biståndet som ges ska slutligen utformas så att den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och sin livsföring förbättras (prop. 1979/80:1 s. 199 f.).

Sammanfattningsvis kan det stöd som en enskild kan ges inom ramen för livsföring i övrigt i vissa fall vara att få pengar, men det kan lika väl vara att få andra former av stöd och insatser som bättre bedöms leda till det resultat man vill åstadkomma, vilket i många fall är att verka för att personen ska bli självförsörjande. Gränserna för vilken form av stöd som ges är flytande och kan variera utifrån kommunala förutsättningar och individuella omständigheter, men har det övergripande syftet att en person ska uppnå en skälig levnadsnivå.

Det sagda medför enligt vår uppfattning vissa utmaningar vad gäller att konstruera en kvalificeringsmodell som enbart tar sikte på ekonomiska förhållanden, men däremot inte andra insatser som kan erbjudas inom ramen för ”livsföring i övrigt”. Att nuvarande

[8] Jämför 1 kap. 1 § SoL och Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2021, s. 22.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

lagstiftning kan medföra tolknings- och tillämpningsfrågor och att det finns behov av att dela upp det stöd som kan ges inom ramen för ”livsföring i övrigt” i olika delar har uppmärksammats i tidigare lagstiftningsarbete. Regeringen har således föreslagit att det nuvarande begreppet ”livsföring i övrigt” ska omformuleras i en ny socialtjänstlag och att det ska göras en tydligare differentiering mellan å ena sidan insatser för ekonomiska behov och å andra sidan insatser för personliga behov (prop. 2024/25:89 s. 314 ff., 353 f., 669 f. och 673 f.). Med en sådan uppdelning är det enklare att hålla en skiljelinje mellan vad som avser ekonomiskt bistånd i bemärkelsen pengar. Den uppdelningen görs dock som sagt inte enligt nu gällande lagstiftning.

Med den lagstiftning som gäller idag skulle en kvalificeringsmodell för enbart ekonomiskt bistånd – i bemärkelsen pengar – eventuellt kunna medföra att socialtjänsten i stället för att ge pengar i stället skulle anse sig behöva tillhandahålla andra former av ”natura-bistånd” inom prövningen av livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § SoL. Detta är konsekvenser som har betonats av flera experter under kommitténs arbete. Det har också framförts att sådana följder skulle innebära ett avsteg från SoL:s karaktär av målinriktad ramlag eftersom det skulle innebära en begränsning i hur kommunerna ska tillgodose de enskildas behov.

Avsikten med de förslag vi ska lägga är huvudsakligen att minska tilldragningseffekterna till Sverige för migranter – framför allt för dem som inte är självförsörjande – samt att stärka incitamenten för migranter som befinner sig här att arbeta och uppnå egen försörjning. Om personer som träffas av kvalificeringsvillkoret inte ska ha rätt till pengar, men däremot andra alternativa stöd för att uppnå en skälig levnadsnivå kan det enligt vår uppfattning ifrågasättas om direktivens avsedda effekter uppnås. Om kommunerna i stället för att ge pengar till mat och kläder ger ut bistånd i form av mat och kläder är rimligen den huvudsakliga effekten att systemet blir mindre förutsägbart och mer administrativt betungande.

Likaså kan det ifrågasättas om fortsatt möjlighet att få andra former av bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL såsom vård- och behandlingsinsatser, hemtjänst med mera leder till att reformens avsedda konsekvenser uteblir.

Bortsett från att gränsdragningen mellan vad som är ekonomiskt bistånd och bistånd på annat sätt ibland kan vara svår att göra kan

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

det också uppfattas som ologiskt för både allmänheten och dem som omfattas av kvalificeringsreglerna att man är avskuren från ekonomiskt bistånd men inte från vissa andra insatser eller från sådant som ligger inom det ekonomiska biståndet om det ges på annat sätt.

Det finns därför sammantaget starka skäl som talar för en lösning som innebär att de som träffas av kvalificeringsvillkoret inte ska ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i vid bemärkelse. En sådan lösning ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag. Som nämnts skulle förslaget till en ny socialtjänstlag (prop. 2024/25:89) innebära en tydligare uppdelning i SoL mellan insatser för ekonomiska behov och andra insatser för personliga behov, vilket möjligen skulle ge bättre möjligheter till en uppdelning mellan å ena sidan ekonomiskt bistånd och å andra sidan bistånd i övrigt. Sammantaget bör detta övervägas när den kvalificeringsregel vi nu föreslår bereds vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Om man överväger att gå utöver våra direktiv och införa en kvalificeringsregel som omfattar allt bistånd enligt 4 kap. 1 § i den nu gällande lagen eftersom de eftersträvade effekterna inte kan uppfyllas på annat sätt, behöver ett sådant förslag dessutom bedömas utifrån Sveriges internationella åtaganden.

Vi föreslår därför att kvalificeringsmodellen ska omfatta ekonomiskt bistånd i betydelsen försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt.

Arbete bör inte kvalificera till ekonomiskt bistånd

Enligt vår bedömning skapar den modell vi föreslår i sig starka incitament till eget arbete under en femårsperiod, både på hel- och deltid. Frågan är då om den ska kombineras med en möjlighet för de grupper som träffas av kvalificeringsregeln att snabbare kvalificera sig till ekonomiskt bistånd genom eget arbete. För att stämma överens med övriga utgångspunkter i våra direktiv bör syftet med en sådan konstruktion vara att öka den enskildes incitament att skapa egen försörjning.

Inledningsvis kan vi konstatera att för den som får ett heltidsarbete finns i regel inte längre något behov av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL under den tid personen fortfarande har kvar sitt heltidsarbete och sin arbetsförmåga på heltid. En möjlighet att kvalificera

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

sig till ekonomiskt bistånd genom arbete skulle därför främst ha relevans för den som får ett deltidsarbete, det vill säga som inte fullt ut kan försörja sig genom inkomster av eget förvärvsarbete eller för framtida behov av ekonomiskt bistånd.

Rätt till ekonomiskt bistånd vid deltidsarbete skulle troligen skapa ett starkt incitament att börja arbeta just deltid. Detta eftersom det privatekonomiska utbytet av ett sådant arbete skulle bli högre än endast lönen för utfört arbete. Enligt forskningsöversikten i kapitel 4 försvagar ekonomiskt bistånd och bidrag i allmänhet drivkrafterna för att arbeta och försörja sig själv. En möjlighet att få ekonomiskt bistånd vid deltidsarbete bör därmed minska en persons vilja att ta ytterligare arbete för att helt nå självförsörjning. En sådan konstruktion skulle således motverka syftet med att införa en kvalificeringstid.

Skälet för en konstruktion där deltidsarbete är kvalificerande skulle snarare kunna handla om att minska de negativa effekter modellen har för den som endast har partiell arbetsförmåga. Något sådant uppdrag finns emellertid inte i våra direktiv.

En kvalificering genom eget arbete skulle dessutom behöva förenas med ett krav på att den enskilde kontinuerligt arbetar i viss omfattning för att vara fortsatt kvalificerad till ekonomiskt bistånd. I annat fall skulle en tidsbegränsad anställning leda till minskade ansträngningar att hitta en ny anställning efter uppnådd kvalificering. En sådan konstruktion skulle innebära att socialnämnderna behöver göra en kontroll av att inkomstnivån är tillräcklig under hela den femåriga kvalificeringstiden, med den ytterligare administration som det innebär.

Vidare kan kvalificering genom arbete leda till tilldragningseffekter, vilket ytterligare talar emot en sådan kvalificeringsmöjlighet. Dessa effekter är sannolikt små eftersom migranter som attraheras av möjligheter till ekonomiskt bistånd förmodligen först och främst jämför de biståndsnivåer som erbjuds utan något arbetskrav. För högkvalificerad arbetskraft är möjligheten att snabbare få rätt till ekonomiskt bistånd förstås ingen nackdel, men har sannolikt en ännu svagare – om ens någon – påverkan på deras val att komma till Sverige. Detta är en viktig skillnad jämfört med möjligheten att korta kvalificeringstiden för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner genom arbete, vilket kan tänkas påverka den högkvalificerade arbetskraften i en helt annan utsträckning. För grupper med lägre intjäningsförmåga finns det däremot en viss risk för att det skulle bli något mer attraktivt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att komma till Sverige om en ytterligare väg till biståndskvalificering genom arbete öppnades.

Samma invändningar som de vi nu räknat upp kan i betydande utsträckning göras gällande även mot en lösning som innebär att en kortare tids arbete på en nivå som inte för stunden berättigar till kompletterande ekonomiskt bistånd skulle kvalificera för ett sådant bistånd om förhållandena förändras.

Sammanfattningsvis skulle en möjlighet att kvalificera sig till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL genom eget arbete medföra lägre incitament till arbete, riskera att skapa tilldragningseffekter och innebära ytterligare administration för socialnämnderna. Med utgångspunkt i utredningens direktiv bedömer vi därför att någon sådan kvalificeringsmöjlighet inte ska införas.

Kvalificeringsregeln kan administreras på ett effektivt och rättssäkert sätt

Införande av nya kvalificeringsregler för ekonomiskt bistånd kommer att få konsekvenser för socialnämnderna, som bland annat kommer behöva se över sina rutiner och sin administration. Så kommer behöva ske oavsett hur en kvalificeringsmodell utformas.

Kvalificeringsmodellen vi föreslår har en enkel utformning och innehåller få rekvisit. Att kontrollera om en biståndssökande uppfyller vistelsekravet innebär emellertid ett nytt moment och en något ökad arbetsbelastning i prövningen av biståndsansökningar. Det ska dock betonas att i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer är det den enskilde som har den primära bevisbördan. Det är med andra ord den enskilde som ska bevisa att han eller hon har haft en sammanhängande laglig vistelse i Sverige under fem år. Underlag från exempelvis folkbokföringsdatabasen liksom beslut om beviljade uppehållstillstånd kan tjäna som vägledning vid prövningen. En bedömning av om en person har gjort sannolikt att vistelsekravet är uppfyllt måste i slutänden göras i varje enskilt fall.

Sammantaget är det vår uppfattning att den kvalificeringsmodell vi föreslår uppfyller direktivens krav på att modellen ska kunna administreras på ett effektivt och rättssäkert sätt, även om vissa handläggningsrutiner behöver ses över. Närmare konsekvenser för socialnämnderna återkommer vi till i avsnitt 10.8.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vilka grupper kommer att träffas av kvalificeringsregeln

Vår bedömning: Bland de personer som har uppehållsrätt kommer arbetssökande, studerande, icke-ekonomiskt aktiva, samt de som kommer till en medlemsstat enbart för att söka bidrag att behöva kvalificera sig för att få ekonomiskt bistånd.

Vad gäller tredjelandsmedborgare behöver de med uppehållstillstånd för arbete eller studier, vissa på grund av anknytning, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder kvalificera sig för att få ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 7.4.2 har vi redogjort för vilka personer som utifrån internationella åtaganden måste, eller enligt vår bedömning bör, behandlas lika med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Nedan redogör vi för vilka grupper vi bedömer kommer träffas av kvalificeringsvillkoret. Konsekvenserna för respektive grupp av att träffas av kvalificeringsvillkoret återkommer vi till i kapitel 10.

Personer med uppehållsrätt som arbetssökande

Den som har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning har uppehållsrätt här enligt 3 a kap. 3 § andra punkten UtlL. Även arbetssökande personer som har haft status som arbetstagare, men inte längre bibehåller denna status omfattas av denna kategori. Genom ett undantag i likabehandlingsbestämmelsen i rörlighetsdirektivet är den mottagande medlemsstaten inte skyldig att bevilja socialt bistånd för dessa personer, jämför artiklarna 14.4 b och 24.2 i rörlighetsdirektivet samt EU-domstolens dom Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597. Enligt vår bedömning har med andra ord dessa personer rätt att uppehålla sig på svenskt territorium, men Sverige har ingen skyldighet att ge dem ekonomiskt bistånd enligt SoL. Vi bedömer därför att de ska omfattas av kvalificeringsvillkoret.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Personer med uppehållsrätt som studerande

En förutsättning för att den som studerar ska ha uppehållsrätt är att personen i fråga avger en försäkran om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelseperioden, se artikel 7.1 c i rörlighetsdirektivet. Av artikel 24.2 i rörlighetsdirektivet följer dessutom att den mottagande medlemsstaten innan permanent uppehållsrätt beviljats inte är skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar. Med andra ord förutsätts en person som har uppehållsrätt som studerande vara självförsörjande genom egna tillgångar och det finns inte någon skyldighet för Sverige att försörja en sådan studerande genom ekonomiskt bistånd enligt SoL. Personer med uppehållsrätt som studerande ska därför enligt vår uppfattning omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Icke ekonomiskt aktiva

Med icke ekonomiskt aktiv avses i detta sammanhang en person som inte står till arbetsmarknadens förfogande, det vill säga som inte har ställning som vare sig arbetstagare eller arbetssökande. En förutsättning för att kunna få ekonomiskt bistånd enligt SoL är som regel att personen i fråga ska stå till arbetsmarknadens förfogande. En icke ekonomiskt aktiv person som inte står till arbetsmarknadens förfogande kan med andra ord inte utifrån gällande regelverk hävda någon rätt till ekonomiskt bistånd.

I till exempel den tyska lagstiftningen finns en bestämmelse som uttryckligen anger att unionsmedborgare som har kommit till landet enbart i syfte att få bistånd inte har rätt till vissa former av socialt stöd, däribland det som närmast motsvarar ekonomiskt bistånd. EU-domstolen har bland annat i dom Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358 bekräftat att sådan lagstiftning inte strider mot unionsrätten. Denna grupp personer får anses falla in under gruppen icke ekonomiskt aktiva personer i Sverige och vi bedömer därför att vi inte behöver definiera denna grupp närmare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Personer som på nämnda sätt är icke ekonomiskt aktiva ska enligt vår bedömning omfattas av kvalificeringsvillkoret.

Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete och studier

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av arbete eller för att bedriva näringsverksamhet (5 kap. 10 och 10 a §§ UtlL), säsongsarbete (6 c kap. UtlL) eller för forskning, viss praktik, visst volontärarbete eller au pair-arbete (5 b kap. UtlL) ska enligt vår bedömning omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Även de personer som fått EU-blåkort på grund av en högkvalificerad anställning och deras familjemedlemmar (6 a kap. 1 och 10 §§ UtlL) ska omfattas av kvalificeringsvillkoret. Det samma gäller personer med ICT-tillstånd (6 b kap. 1 § UtlL). Likaså personer som fått uppehållstillstånd på grund av studier (5 kap. 10 § UtlL) eller studier inom högre utbildning (5 b kap. UtlL) ska enligt vår uppfattning omfattas av kvalificeringsvillkoret. Det finns enligt vår bedömning inget hinder mot att nämnda personer omfattas av kvalificeringsregeln.

En förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd för arbete respektive studier är att personen i fråga kan försörja sig under vistelsetiden. Det får därför antas att majoriteten av dessa inte kommer vara i behov av ekonomiskt bistånd. En fråga är vad som ska hända vid ändrade förhållanden, exempelvis om en anställning upphör i förtid. Vid ändrade förhållanden kan det finnas skäl att återkalla tillståndet, varpå personen i fråga förväntas lämna landet. Även om så inte är fallet rör det sig om tidsbegränsade tillstånd för utländska medborgare som vid tillståndstidens slut förväntas lämna landet om inte förutsättningar finns för fortsatt vistelse. Att inte längre klara av sin egen försörjning kan innebära att sådana förutsättningar inte längre finns. Den som inte kan försörja sig kan inte heller beviljas permanent uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt. Om inte svenska myndigheter har möjlighet att bistå med hjälp får dessa personer vända sig till sitt hemlands ambassad för hjälp till hemresa.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra än flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a §§ UtlL förutsätter som huvudregel att anknytningspersonen kan försörja sig och den sökande. Försörjningskravet innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt dessa bestämmelser endast får beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Enligt vår bedömning finns det inget hinder mot att sådana familjemedlemmar träffas av kvalificeringsvillkoret.

Det är i detta sammanhang viktigt att särskilja dem som får uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser från de som, enligt ovan, är familjemedlemmar enligt skyddsgrundsförordningen eller till personer med uppehållsrätt. Familjemedlemmar enligt skyddsgrundsförordningen och till personer med uppehållsrätt har, som nämnts ovan, rätt till likabehandling med svenska medborgare.

Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Enligt 5 kap. 6 § UtlL får uppehållstillstånd beviljas om tillstånd inte kan ges på annan grund och det vid en samlad bedömning finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att en person bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Bestämmelsen är av undantagskaraktär och har ett snävt tillämpningsområde (prop. 2004/05:170 s. 280). Den som beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter omfattas inte av skyddsgrundsförordningens personkrets. Inte heller någon annan unionsrättsakt eller annan internationell rättsakt reglerar vad som gäller för denna grupp avseende rätt till ekonomiskt bistånd. Det finns därmed inget i internationell rätt som hindrar att de träffas av kvalificeringsvillkoret. Vi föreslår därför att de träffas av kvalificeringsregeln.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

Det finns enligt vår bedömning inte någon unionsrättsakt eller annan internationell rättsakt som reglerar vad som gäller för denna grupp avseende rätt till ekonomiskt bistånd. Det finns därmed inget som hindrar att personer som har uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL) träffas av kvalificeringsvillkoret. Vi föreslår därför att de träffas av kvalificeringsregeln.

Vad gäller för de grupper som omfattas av kvalificeringsregeln

Personer som träffas av kvalificeringsvillkoret kommer inte att ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt enligt 4 kap. 1 § SoL. Som redogjort för ovan har de alltjämt rätt till övriga typer av insatser inom ramen för livsföring i övrigt enligt 4 kap. 1 § SoL. De eventuella tillämpningsutmaningar som denna konstruktion kan orsaka kan förväntas minska när den nya socialtjänstlagen träder i kraft. Socialnämnderna får vidare, enligt nu gällande rätt, ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL om det finns skäl för det, se avsnitt 7.2.4.

Under kommitténs arbete har synpunkten förts fram att vi borde klargöra var gränserna går för det bistånd som faller inom kvalificeringsregeln och vad som faller utanför. Som utvecklats ovan är det svårt att bestämma redan inom ramen för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, eftersom begreppet ”ekonomiskt bistånd” inte hanteras i den bestämmelsen. Detsamma gäller var gränsen går i förhållande till det oreglerade bistånd som kan lämnas med stöd av 4 kap. 2 § SoL. Kvalificeringsregeln omfattar inte bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL och någon förändring i förhållande till den bestämmelsen är inte avsedd med våra förslag. Någon förändring av innebörden av principen om kommunens yttersta ansvar, som vi redogjort för i avsnitt 7.2.3, är inte heller avsedd med våra förslag.

Det kan noteras att regeringen, i likhet med en uppdelning av 4 kap. 1 § SoL, har föreslagit att nuvarande 4 kap. 2 § SoL också delas upp (prop. 2024/25:89 s. 321, 355, 671 och 674). Vilka effekter den förändringen får i förhållande till våra förslag bör även det beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

7.5 Informationsutbyte

Vår bedömning: Socialnämnderna kan med stöd av befintlig lagstiftning hämta in de uppgifter om uppehållstillstånd från Migrationsverket som behövs för att bedöma om kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd är uppfyllt.

Skälen för vår bedömning

Redan i dag behöver socialnämnderna tillgång till uppgifter om uppehållstillstånd i ärenden om ekonomiskt bistånd, för att kontrollera laglig vistelse i Sverige. Socialnämnderna hämtar in dessa uppgifter från Migrationsverket genom fråga-svarstjänsten *Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd*, SSBTEK. Tjänsten administreras av SKR.

Det kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd som vi föreslår innebär att nämnderna kommer att behöva ytterligare uppgifter kring den enskildes uppehållstillstånd för att kunna bedöma om han eller hon uppfyller kvalificeringsvillkoret. Utöver att det finns ett uppehållstillstånd kommer socialnämnderna att behöva uppgifter om perioderna med uppehållstillstånd och på vilken grund tillståndet är beviljat.

Utgångspunkten är att den enskilde själv lämnar de uppgifter och handlingar som behövs för att styrka rätten till en förmån. För att underlätta både för den enskilde och för socialnämndernas handläggning skulle dock de uppgifter som Migrationsverket i dag lämnar ut till nämnderna genom SSBTEK kunna utökas.

När Migrationsverket fattar beslut i ett ärende om uppehållstillstånd registreras som huvudregel tillståndstyp, tillståndslängd och en så kallad klassningskod i Centrala utlänningsdatabasen. Klassningskoden visar grunden för uppehållstillståndet.

Enligt uppgift från Migrationsverket kan man genom klassningskoderna bland annat utläsa om en person har beviljats uppehållstillstånd

- som flykting eller alternativt skyddsbehövande,
- på grund av arbete eller studier,
- på grund av anknytning,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

- på grund av anknytning till en person som är flykting eller alternativt skyddsbehövande,
- på grund av tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet,
- på grund av synnerligen ömmande omständigheter,
- på grund av verkställighetshinder, eller
- utifrån Sveriges internationella åtaganden.

Klassningskoderna lämnar dock inte information om att en statusförklaring har återkallats. Detta åskådliggörs i stället oftast av en så kallad beslutsgrundskod. Det går inte heller att utläsa av klassningskoderna om Migrationsverket fattat beslut om permanent uppehållsrätt för en person.

Vi bedömer att de uppgifter om uppehållstillstånd som socialnämnderna skulle behöva få tillgång till för att kunna bedöma om kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd är uppfyllt huvudsakligen finns i klassningskoderna och beslutskoderna, i kombination med uppgift om tillståndstider. Samtliga dessa uppgifter är, liksom de uppgifter som utbyts mellan Migrationsverket och socialnämnderna i dag, hämtade från skälen i Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd. De omfattas därmed inte av sekretess (se 37 kap. 1 § jämförd med 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). De kan därmed lämnas ut till en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL. Det innebär ur ett dataskyddsperspektiv i sin tur att Migrationsverket får behandla de aktuella personuppgifterna genom att lämna ut dem till socialnämnderna (13 § första stycket 2 p utlänningsdatalagen [2016:27]). Utbytet av uppgifter mellan Migrationsverket och socialnämnderna träffas också av det förslag på en allmän sekretessbrytande bestämmelse som Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter lämnat i sitt delbetänkande (SOU 2024:63). Någon ytterligare reglering för att möjliggöra informationsutbytet behövs därmed sammanfattningsvis inte.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

7.6 Hushållsberäkningen av ekonomiskt bistånd

Utgångspunkten vid den ekonomiska beräkningen är att socialtjänsten beaktar den samlade ekonomiska förmågan hos dem som lever i en hushållsgemenskap, jämför avsnitt 7.2.2. Utifrån detta kan det uppkomma situationer där en av hushållsmedlemmarna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd, genom svenskt medborgarskap eller vistelse, medan övriga medlemmar inte gör det. Detta är en situation som kan uppkomma redan med dagens regelverk, om till exempel vissa hushållsmedlemmar omfattas av den personkrets som kan få ekonomiskt bistånd enligt LMA, medan andra har rätt till ekonomiskt bistånd.

Beräkningen av ekonomiskt bistånd är inte fullt ut författningsreglerad. I stället överlämnas beräkningen i stora delar till socialtjänsten och i slutändan till rättstillämpningen att avgöra. Vi bedömer att frågan om hushållsberäkningen i ovan nämnda situationer inte heller fortsättningsvis ska regleras i författning utan lämnas till rättstillämparen att avgöra.

8 Begränsning av ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

8.1 Inledning

Vissa nyanlända invandrare kan under en begränsad tid erbjudas att delta i olika insatser och aktiviteter inom ramen för etableringsprogrammet och därigenom få etableringsersättning. Insatserna av ser att underlätta och påskynda för dessa personer att komma i arbete. Om etableringsersättningen tillsammans med andra förmåner och inkomster inte är tillräcklig för den enskildes försörjning kan han eller hon, som regelverket ser ut i dag, ansöka om kompletterande ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Våra direktiv belyser att möjligheten att vid sidan av etableringsersättningen få kompletterande ekonomiskt bistånd kan leda till svaga ekonomiska incitament för programdeltagare att börja arbeta eller utöka sin arbetstid. Det i sin tur riskerar leda till att de hamnar i långvarig arbetslöshet och utanförskap. Enligt direktiven ska vi därför analysera förutsättningarna för hur rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd kan avskaffas för nyanlända invandrare som får etableringsersättning och lämna förslag på en sådan reglering. Om EU-rätten eller andra bindande internationella åtaganden innebär att detta inte är möjligt, ska vi analysera och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd kan begränsas för denna grupp. Våra förslag ska vara förenliga med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden.

För en närmare förståelse av systemet presenterar vi i avsnitt 8.2 en översiktlig bild av etableringsprogrammet och etableringsersättningen. Uppgifter om antal programdeltagare och utbetalda ersättningar inom etableringsprogrammet utgörs av statistik som vi hämtat in från Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan. I avsnitt 8.3 analyserar vi hur rätten till kompletterande ekonomiskt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

bistånd under tiden med etableringsersättning förändras genom vårt förslag om en kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd enligt SoL. De bedömningar vi gör i detta kapitel har således en mycket nära koppling till de förslag vi lämnat om kvalificering till ekonomiskt bistånd i kapitel 7. I avsnitt 8.3 finns också våra bedömningar kring om det finns behov av ytterligare reglering för att avskaffa eller begränsa rätten till ekonomiskt bistånd för nyanlända som får etableringsersättning.

Som framgår av avsnitt 3.4 förhåller vi oss till gällande rätt. Det bör dock noteras att etableringsprogrammet och etableringsersättningen för närvarande är föremål för en bredare översyn. Utredningen om förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (efter tilläggsdirektiv Utredningen om en målstyrd integrationspolitik) har lagt fram flera förslag om förändringar i lagstiftningen (SOU 2023:24 respektive SOU 2024:41).

Värt att särskilt belysa här är förslaget om att förändra beräkningssättet för etableringsersättningen i syfte att minska behovet av kompletterande ekonomiskt bistånd för deltagare i etableringsprogrammet (SOU 2024:41). Därutöver bör förslaget om så kallad överhoppningsbar tid för vård av barn (SOU 2023:24) nämnas. Med detta avses att man vid beräkningen av den tid som en nyanländ får ta del av insatser i etableringsprogrammet ska bortse från viss tid som den nyanlände varit förhindrad att delta i insatserna på grund av vård av eget barn som är under 18 månader (SOU 2023:24 s. 304 ff.). En sådan avsikt har också annonserats i budgetpropositionen för 2025, men ännu inte beslutats (prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 14, s. 36). Dessa förslag skulle kunna leda till konsekvenser som vi inte haft möjlighet att beakta inom ramen för kommitténs arbete.

8.2 Etableringsprogrammet och etableringsersättning

Förutsättningarna för att få delta i etableringsprogrammet och att få etableringsersättning framgår av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringslagen, förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringsförordningen, och förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, ersättningsförordningen. Vilka som kan få etableringsersättning och

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

hur lång tid en person kan delta i etableringsprogrammet med etableringsersättning får betydelse för våra bedömningar kring rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning. I detta avsnitt ger vi därför en översiktlig beskrivning av gällande rätt på området.

8.2.1 Etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet innebär kortfattat att vissa nyanlända invandrare kan få delta i olika aktiviteter som syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Det kan till exempel handla om att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska, samhällsorientering, jobbsökaraktiviteter och arbetsträning (jämför 12–14 §§ etableringsförordningen).

Etableringsprogrammets nuvarande utformning har sin bakgrund i en reform som genomfördes 2010. Reformen innebar bland annat att staten tog över ansvaret från kommunerna för introduktionen av vissa nyanlända samt för deras försörjning under introduktionstiden. Syftet med reformen var huvudsakligen att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (prop. 2009/10:60). Sedan reformen genomfördes har Arbetsförmedlingen varit ansvarig för att erbjuda vissa nyanlända etableringsinsatser. År 2018 infördes etableringsprogrammet i sin nuvarande utformning. Samma år övergick ansvaret för att fatta beslut om och betala ut etableringsersättning från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

Antalet deltagare i etableringsprogrammet har sjunkit de senaste åren. Under 2024 deltog i genomsnitt 8 450 personer per månad i programmet. Motsvarande siffror var 9 959 personer per månad under 2023, 10 218 personer per månad under 2022 och 13 170 personer per månad under 2021.

8.2.2 Personkretsen

De som kan få etableringsersättning är nyanlända invandrare som Arbetsförmedlingen har anvisat till etableringsprogrammet. En anvisning innebär helt enkelt att personen erbjuds att ta del av programmet. Personen ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och omfattas av någon av persongrupperna i 1–3 §§

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

etableringslagen (3–5 §§ etableringsförordningen). Det handlar om personer som har beviljats uppehållstillstånd

- som flyktingar,
- som alternativt skyddsbehövande,
- som så kallade kvotflyktingar,
- på grund av Sveriges internationella åtaganden,
- på grund av synnerligen ömmande omständigheter,
- på grund av verkställighetshinder,
- på grund av tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet (Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta),
- som tribunalvittnen, eller
- på grund av anknytning till någon av ovanstående i vissa fall.

Även de personer som haft ett uppehållstillstånd på någon av ovanstående grunder och som ansökt om nytt eller fortsatt uppehållstillstånd ingår i etableringsprogrammets personkrets.

Utöver att tillhöra någon av nämnda personkategorier gäller vissa ytterligare krav för att en person ska kunna anvisas till etableringsprogrammet. Personen ska exempelvis ha fyllt 20 men inte 66 år och uppehållstillståndet måste kunna ligga till grund för folkbokföring (1–3 §§ etableringslagen och 5 § etableringsförordningen).

8.2.3 Tid i etableringsprogrammet

Etableringsprogrammet består av två delar. När en person har anvisats till etableringsprogrammet ska en kartläggning först göras av bland annat hälsa, utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, kompetenser och målsättningar (kartläggningsfasen). En individuell handlingsplan ska också upprättas (11 § etableringsförordningen). Hur lång tid kartläggningsfasen får pågå är inte reglerat. Anvisning

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

till programmet och kartläggning kan påbörjas när personen har fått ett uppehållstillstånd, men ännu inte har hunnit folkbokföras.

Efter kartläggningsfasen kan programdeltagaren få ta del av olika insatser. För att kunna påbörja insatserna måste personen ha folkbokförts. Som huvudregel ska personen delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SFI) och samhällsorientering. Andra aktiviteter som kan erbjudas är exempelvis jobbsökaraktiviteter och arbetsträning (12–14 §§ etableringsförordningen).

Personen får delta i insatser under en begränsad period, enligt 15 § etableringsförordningen. Insatserna får omfatta motsvarande 24 månader på heltid (programtiden). Programtiden ska vidare ligga inom en ramtid, som maximalt får uppgå till 36 månader. Ramtiden börjar löpa när programdeltagaren första gången folkbokförs i en kommun. Om programdeltagaren folkbokförs medan han eller hon fortfarande vistas i Migrationsverkets anläggningsboende räknas ramtiden emellertid från det att han eller hon först togs emot i en kommun (15 § andra stycket etableringsförordningen).

Vid beräkning av ramtiden ska man dock bortse från tid i programmet under kartläggningsfasen. Det innebär alltså att ramtiden kan förlängas med den tid som gått från första anvisning till etableringsprogrammet till dess att en handlingsplan först upprättades.

En person får ta del av insatserna i programmet till dess att han eller hon exempelvis påbörjar ett förvärvsarbete på heltid, påbörjar en frånvaroperiod med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken på heltid eller påbörjar en period med sjukfrånvaro på heltid (17 § etableringsförordningen). Personen ska då skrivas ut ur programmet, men har möjlighet att senare återinträda i programmet (18–20 §§ etableringsförordningen). Detta förutsatt att det finns programtid kvar och att ramtiden för etableringsinsatserna inte har löpt ut. Arbetsförmedlingen kan också återkalla en anvisning till etableringsprogrammet, till exempel om personen missköter sig eller stör verksamheten. Personen får under vissa förutsättningar på nytt anvisas till programmet (21–22 §§ etableringsförordningen), om det finns programtid kvar och ramtiden inte har löpt ut.

När den maximala programtiden i etableringsprogrammet är förbrukad eller ramtiden är uppnådd, har deltagaren möjlighet att delta i övriga insatser hos Arbetsförmedlingen, exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin, om personen ännu inte uppnått egen försörjning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

8.2.4 Etableringsersättning

Etableringsersättning är den ersättning som lämnas till deltagarna i etableringsprogrammet (2 kap. 12 § ersättningsförordningen). Ersättningen är 308 kronor per dag för en person som deltar i programmet på heltid. Under kartläggningsfasen ges en lägre ersättning om 231 kronor per dag (2 kap. 13 § ersättningsförordningen).

Utöver etableringsersättningen kan programdeltagare få etableringstillägg eller bostadsersättning i vissa fall. Etableringstillägg får lämnas till programdeltagare som har hemmavarande barn (3 kap. 10 § första stycket ersättningsförordningen). Etableringstillägget är 800 kronor per månad och barn som inte har fyllt 11 år och 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Etableringstillägget lämnas per hushåll och som utgångspunkt för högst tre barn (3 kap. 11–12 §§ ersättningsförordningen). Programdeltagare som är ensamstående utan hemmavarande barn kan i stället få bostadsersättning (3 kap. 13–15 §§ ersättningsförordningen). Bostadsersättning lämnas för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor (3 kap. 16 § ersättningsförordningen).

Etableringsersättningen ska samordnas med vissa andra förmåner. Det kan i vissa fall leda till att ersättningen minskas eller inte lämnas alls (5 kap. 1–5 §§ ersättningsförordningen). Etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning är skattefria, enligt 8 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Under 2024 fick totalt 16 786 personer etableringsersättning, med i genomsnitt 5 900 kronor per månad. Av dem som fick etableringsersättning fick 6 325 personer även etableringstillägg och 2 396 personer bostadsersättning. Den totala summan etableringsersättningar, etableringstillägg och bostadsersättningar som utbetalades under 2024 var cirka 800 miljoner kronor.

Inför reformen 2010 uttalade lagstiftaren att etableringsersättningen bör ligga på en sådan nivå och vara konstruerad så att det endast i undantagsfall bör kunna bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd (prop. 2009/10:60 s. 105 f.). Beloppen för etableringsersättningen, etableringstillägget och bostadsersättningen har emellertid varit oförändrade sedan 2010.[1] Den ersättning en pro-

[1] Jämför upphävda 2 kap. 1–2, 9 och 14 §§, förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

gramdeltagare får har alltså inte justerats i takt med prisutvecklingen i samhället. En stor andel av mottagarna av etableringsersättning har därför även fått kompletterande ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. Hur stor andel finns det olika uppgifter om. Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet redogör i sitt betänkande (SOU 2025:15, s. 857) för att cirka 31 procent av deltagarna inom etableringsprogrammet fick kompletterande ekonomiskt bistånd under 2022. De uppgifterna är hämtade från SCB:s analysflödesdatabas.

8.3 Rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Vår bedömning: De som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tid med etableringsersättning.

För övriga grupper inom etableringsersättningens personkrets innebär vårt förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd att det inte finns någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning.

Skälen för vår bedömning

8.3.1 Personkretsen

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag på hur rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd kan avskaffas eller begränsas för personer som får etableringsersättning. Behovet av en sådan reglering har nära samband med hur vår modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd är konstruerad. Sammanfattningsvis innebär vårt förslag i den delen att personer som varken är svenska medborgare eller ska likabehandlas med svenska medborgare har rätt till ekonomiskt bistånd tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Av de personer som kan få etableringsersättning ska enligt vårt förslag personer som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Personer som har beviljats internationellt skydd innefattar flyktingar, alternativt skyddsbehövande och kvotflyktingar. Rätten till likabehandling utgår från de bedömningar vi gjort utifrån Sveriges internationella åtaganden, där det finns en tydlig rätt till likabehandling för flyktingar och deras familjemedlemmar (se avsnitt 5.3.3 och 7.4.2). När det gäller alternativt skyddsbehövande och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet har vi gjort bedömningen att det finns tungt vägande skäl för att likabehandla dem med svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd. Vi anser att detta bör vara utgångspunkten även när personer i dessa grupper får etableringsersättning (se avsnitt 7.4.2). Likabehandlingen innebär i praktiken att personer med internationellt skydd, deras familjemedlemmar och personer med uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå enligt SoL, om deras inkomster i övrigt (till exempel från etableringsersättningen) inte når upp till den nivån.

För etableringsprogrammets övriga personkrets finns det inga hinder i EU-rätten eller andra internationella åtaganden mot att avskaffa eller begränsa rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning. Om det behövs någon reglering kring detta eller inte har att göra med om tiden med etableringsersättning sammanfaller med den kvalificeringstid vi föreslagit – det vill säga den tid då de inte har rätt till ekonomiskt bistånd. Detta avsnitt tar sikte på den frågan.

Vi begränsar i det följande avsnittet till de grupper inom etableringsprogrammets personkrets som inte behöver likabehandlas vad avser rätten till ekonomiskt bistånd. Det gäller således främst dem som har uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder samt dem som har uppehållstillstånd som tribunalvittnen. Det gäller även dem som har uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon sådan person.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

I sammanhanget bör påpekas att de personer som får uppehållstillstånd på dessa grunder är relativt få. De som därefter deltar i etableringsinsatser är rimligen ännu färre. Under 2024 beviljades 784 personer uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder och 576 personer uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Samma år beviljades 311 personer uppehållstillstånd genom anknytning till personer med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Endast enstaka individer får uppehållstillstånd som tribunalvittnen eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. År 2024 fick 6 personer uppehållstillstånd på den senare grunden.[2]

8.3.2 Sammanfaller kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd med tiden för etableringsersättning?

En nyanländ invandrare (som inte ska likabehandlas med svenska medborgare) ska alltså enligt vårt förslag inte ha rätt till ekonomiskt bistånd förrän efter fem års laglig vistelse i Sverige utan avbrott (kvalificeringstiden). Som framgår av avsnitt 11.2 börjar kvalificeringstiden löpa när uppehållstillstånd beviljas. När den nyanlände får sitt uppehållstillstånd kan han eller hon också anvisas till etableringsprogrammet, påbörja kartläggningsfasen och få etableringsersättning. Etableringsinsatserna är inte tänkta att pågå en längre tid, utan är tidsbegränsade. Perioden under vilken den nyanlände kan delta i etableringsinsatser och därmed som längst kan få etableringsersättning består av ramtiden om 36 månader, plus den tid som den nyanlände deltog i kartläggning (se avsnitt 8.2.3).

Ramtiden är således tydligt tidsbestämd, men det är inte reglerat hur länge kartläggningsfasen får pågå. Det kan också gå viss tid mellan det att en person får sitt uppehållstillstånd till det att han eller hon påbörjar kartläggningsfasen. För att ta reda på om tiden från det att en person fått uppehållstillstånd till dess att han eller hon fullgjort sin tid i etableringsprogrammet ryms inom den kvalificeringstid vi föreslagit för ekonomiskt bistånd blir det därför intressant att titta på ledtiderna i etableringsprogrammet.

[2] Migrationsverket, Beviljade uppehållstillstånd, 2024, hämtad 2025-01-28, https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallstillstand-oversikter.html. Antalet uppehållstillstånd avser förstagångsärenden. Statistiken innehåller inte specifik uppgift om antalet uppehållstillstånd genom anknytning till personer med uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Den statistik från Arbetsförmedlingen som vi tagit del av visar att ledtiderna under 2024 varierade för olika grupper inom programmet och i olika situationer. De längsta ledtiderna hade kvotflyktingarna. Denna grupp ska dock likabehandlas med svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd. De som har längst ledtider i etableringsprogrammet efter kvotflyktingarna är en grupp som kallas för ”personer med registrerat födelseland utanför Europa – ej kommunmottagna” (nedan ej kommunmottagna). Av det underlag vi fått del av framgår inte närmare på vilka grunder personer i denna grupp har beviljats uppehållstillstånd. Vi har alltså inte kunnat identifiera om dessa personer är beviljade internationellt skydd och därmed behöver likabehandlas med svenska medborgare eller inte. Vi utgår därför ifrån att de träffas av kvalificeringstiden. Det kan dock noteras att de är få till antalet och därmed utgör en mycket liten andel av etableringsprogrammets personkrets. De allra flesta av programdeltagarna har således kortare ledtider än denna grupp.

Från att en person i gruppen ”Ej kommunmottagna” beviljats ett uppehållstillstånd tills att kartläggningsfasen påbörjas tog det 2024 i genomsnitt 237 dagar. Tiden från påbörjad kartläggningsfas till inskrivning i programmet var i genomsnitt 87 dagar. Från uppehållstillstånd tills att insatserna i etableringsprogrammet påbörjades tog det alltså i genomsnitt 324 dagar (237 + 87), vilket är cirka 11 månader. Insatserna i programmet får sedan pågå i maximalt 24 månader (programtiden) inom ramtiden om 36 månader. Ramtiden om 36 månader för insatserna i programmet börjar löpa vid folkbokföringstidpunkten, se avsnitt 8.2.3. Vissa personer skriver in sig i programmet och påbörjar kartläggningsfasen en längre tid efter att de folkbokförts. Det innebär att i praktiken kommer insatserna i många fall inte pågå i hela 36 månader efter kartläggningen, eftersom ramtiden löpt ut dessförinnan. För att förenkla beräkningarna och se till att vi har så mycket marginaler som möjligt utgår vi dock från att hela ramtiden läggs samman med tiden från uppehållstillstånd till påbörjade insatser.

Den sammanlagda genomsnittliga tiden från uppehållstillstånd till avslutade insatser i etableringsprogrammet för gruppen ”Ej kommunmottagna” var utifrån dessa beräkningar som allra längst 47 månader år 2024 (11 månader + 36 månader). Den kvalificeringstid för ekonomiskt bistånd som vi har föreslagit löper under fem år, vilket är 60 månader. Det innebär att den genomsnittliga tiden med etabler-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ingsersättning med stor marginal ryms inom den förslagna kvalificeringstiden för denna grupp. Övriga personer som omfattas av etableringsprogrammets personkrets (och som inte behöver likabehandlas med svenska medborgare) har som nämnts kortare genomsnittliga ledtider. Marginalerna för att tiden med etableringsersättning ska rymmas inom kvalificeringstiden är därmed ännu större för dem.

Även om de ledtider vi utgått från är genomsnittliga, finns det stor marginal i beräkningarna. Vi gör därför bedömningen att det inte kommer att finnas någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning för de grupper som inte ska likabehandlas med svenska medborgare, om vårt förslag om kvalificeringstid genomförs. Det finns därför inte behov av att föreslå en särskild reglering om att avskaffa eller begränsa rätten till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning för dem som inte ska likabehandlas med svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd.

Avslutningsvis finns det anledning att igen påtala att vi förhåller oss till gällande rätt. Om det införs en sådan överhoppningsbar tid vid vård av barn som nämndes i avsnitt 8.1 kan det få inverkan på beräkningarna av om tiden med etableringsersättning ryms inom kvalificeringstiden för ekonomiskt bistånd. Det bör därför beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi föreslå hur icke-medborgare som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet ska kvalificera sig till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och till ekonomiskt bistånd. En utgångspunkt är att dessa personer redan kan ha rätt till vissa av de aktuella förmånerna när kvalificeringsvillkoren för de som kommer till Sverige och bosätter sig här träder i kraft. En central fråga är då i vad mån övergångsregler kan påverka rätten till en redan beslutad förmån. I detta kapitel beskriver vi hur beslut meddelas för de förmåner som är aktuella för kvalificeringsvillkor enligt våra huvudförslag (se kapitel 6 och 7) och vilken betydelse detta har för möjligheten att förändra dessa beslut (avsnitt 9.2.). I avsnitt 9.3 finns vår föreslagna ikraftträdandetidpunkt för förslagen i kapitel 6 och 7. Vidare i avsnitt 9.4 föreslår vi hur en övergångsreglering bör utformas, vem som bör omfattas och vilka förmåner som övergångsregleringen ska gälla för.

9.2 Juridiska utgångspunkter och överväganden

9.2.1 Hur beslut utformas i de aktuella förmånerna och vid ekonomiskt bistånd

En utgångspunkt vid bedömningen av ett besluts rättskraft är att rättskraften är begränsad till beslutet. Det är alltså av betydelse både vilket materiellt innehåll och hur lång varaktighet beslutet har. I detta avsnitt går vi därför igenom hur besluten om de socialförsäkrings-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

förmåner respektive ekonomiskt bistånd som omfattas av kvalificeringsvillkoren som föreslås i kapitel 6 och 7 är utformade.

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt SoL

Den som inte själv eller på annat sätt kan tillgodose sina behov har enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Biståndet tillgodoser behovet av stöd för att uppnå en skälig levnadsnivå när någon tillfälligt inte kan lösa sin försörjning, men kompenserar inte för inkomstbortfall. Vid en ansökan om bistånd görs en individuell behovsprövning, som avser förhållandena vid tillfället för ansökan. Ett beslut om att enligt 4 kap. 1 § SoL lämna ekonomiskt bistånd för en viss period kan således inte grunda en rätt till fortsatt ekonomiskt bistånd, eller ens en berättigad förväntan om att få ekonomiskt bistånd för en senare period. Vid en senare ansökan görs i stället en förnyad individuell behovsprövning, avseende förhållandena vid tillfället för den senare ansökan.

Föräldrapenning på lägsta och grundnivå

Föräldrapenning grundas i att ett barn föds eller adopteras och lämnas för ett bestämt antal dagar per barn, se 11 kap. 2 § 1 SFB. Förmånen lämnas endast för vård av ett barn som är bosatt i Sverige, och vid adoption om föräldern är bosatt här. Antalet förmånsdagar bestäms vid barnets födelse, eller vid bosättningen i Sverige om det sker senare, vilket ger föräldrarna goda förutsättningar för sin planering av hur förmånen ska disponeras (jämför prop. 2013/14:4, s. 14, 24 och 63). Förmånen lämnas till en försäkrad förälder som inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete, och lämnas baserad på bosättning eller på arbete, enligt 12 kap. 2 § SFB. Det är föräldrarna som disponerar det antal förmånsdagar som följer av SFB.

Barnbidrag

En förutsättning för barnbidrag är att barnet och mottagaren av barnbidraget är försäkrade (se 15 kap. 2 § och 16 kap. 2 § SFB). Barnbidrag kan lämnas i form av allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

och flerbarnstillägg (15 kap. 2 § SFB). Bidragen, som inte kräver ansökan (se 110 kap. 6 § SFB), betalas ut månadsvis och är en grundläggande och generell förmån för barn som är bosatta i Sverige. För personer som har gemensam vårdnad om ett barn lämnas förmånen med hälften till vardera föräldern. Är endast en av föräldrarna försäkrad lämnas hela förmånen till den föräldern, enligt 16 kap. 5 § SFB.

Om det inträffar något som påverkar rätten till barnbidraget påverkas förmånen från och med månaden efter förändringen, enligt 15 kap. 13 § SFB. Det innebär till exempel att om ett barn flyttar från landet en viss månad, upphör barnbidraget från månaden därefter. Det gäller oavsett vilken information Försäkringskassan tidigare lämnat till vårdnadshavarna om rätten till förmånen. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses i princip alla fall när det inträffar något som medför att barnbidrag ska börja lämnas eller inte längre ska lämnas (prop. 2008/09:200, s. 423 f.).

Omvårdnadsbidrag

Omvårdnadsbidrag utbetalas månadsvis för försäkrade barn till försäkrade föräldrar och lämnas efter ansökan, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden och som längst till och med juni det året då barnet fyller 19 år (se 22 kap. 3, 8–9§§ SFB). Enligt 22 kap. 9 § SFB får beslut om förmånen begränsas till att avse viss tid. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör förmånen tidsbegränsas eftersom barns behov ofta förändras över tid, till exempel genom sin utveckling eller att barnet får del av nya samhällsinsatser (prop. 2017/18:190, s. 89 f.). I 22 kap. 15 § SFB anges att rätten till förmånen ska omprövas med viss kontinuitet, som huvudregel minst vartannat år.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning

För rätt till sjukersättning krävs att en försäkrads arbetsförmåga kan anses stadigvarande nedsatt (33 kap. 6 § SFB). Enligt 33 kap. 15 § SFB lämnas sjukersättning, om inte något annat är särskilt föreskrivet, till och med den månad när rätten till förmånen upphör.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Sjukersättning lämnas som längst till och med månaden före den månad då den försäkrade fyller 66 år, enligt 33 kap. 16 § SFB. Det innebär att vissa beslut om förmånen löper ut under tvåårsperioden efter ikraftträdandet. Det gäller beslut om förmånen till personer som uppnår 66 års ålder eller om förmånen av andra skäl upphör under tvåårsperioden, till exempel om förmånstagarens bosättning i Sverige upphör.

Aktivitetsersättning lämnas om arbetsförmågan kan antas vara nedsatt i minst ett år och som längst till och med månaden innan den försäkrade fyller 30 år (33 kap. 7 och 18 §§ SFB). Beslut om aktivitetsersättning får inte avse längre tid än tre år, se 33 kap. 19 § SFB.

Sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning lämnas endast till den som kan tillgodoräknas en försäkringstid om minst tre år, enligt 35 kap. 3 § SFB.

Merkostnadsersättning

Merkostnadsersättning syftar till att ersätta merkostnader till följd av en funktionsnedsättning som uppgår till en viss nivå och kan antas bestå under minst ett år, se 50 kap. 4 § SFB. En förälder har rätt till merkostnadsersättning för ett försäkrat barn, vars funktionsnedsättning kan antas bestå under minst sex månader enligt 50 kap. 5 § SFB. Förmånen lämnas efter ansökan och inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden (50 kap. 10 § SFB). Förmånen ska omprövas med viss kontinuitet och minst vart fjärde år enligt 50 kap. 14 § SFB. Omprövning ska även göras om förhållanden som påverkar rätten till merkostnadsersättning har ändrats, dock inte för tillfälliga förändringar.

Enligt lagens förarbeten (prop. 2017/18:190, s. 134 f.) motiveras omprövningen av att rätten till merkostnadsersättning kan förändras över tid. Beslut om merkostnadsersättning kan omfatta långa tidsperioder men även gälla tills vidare. Omprövning av rätten till merkostnadsersättning ska alltid ske om förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på merkostnadsersättningen ändras. Det kan exempelvis bero på att den enskildes levnadsförhållanden förändras påtagligt eller att han eller hon kommer att omfattas av annat samhällsstöd som innebär förändringar av merkostnadsbilden.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Assistansersättning

Assistansersättning lämnas till kostnader för stöd enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), om den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan (51 kap. 3 § SFB).

Förmånen påverkar fördelningen av kostnader mellan kommuner och staten när det gäller behov av personlig assistans mer än 20 timmar per vecka, men den påverkar dock inte rätten till personlig assistans enligt LSS. Förmånen beräknas enligt 51 kap. 9 § SFB för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader. Enligt 51 kap. 12 § SFB omprövas rätten till assistansersättning i den utsträckning som den har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. De ändrade förhållandena ska vara hänförliga till personen, i vid bemärkelse. Det kan exempelvis vara fråga om att den försäkrades hjälpbehov tillgodoses genom ett annat samhällsstöd eller att den försäkrade har flyttat till ett annat boende (prop. 2017/18:78 s. 27). SFB saknar i övrigt bestämmelser om giltighetstiden för beslut om till assistansersättning.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd är en behovsprövad förmån som enligt 74 kap. 2 § SFB lämnas till en försäkrad som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension. Behovsprövningen grundas i den försäkrades inkomster. Om den försäkrade är gift beaktas även makens inkomster.

Förmånen kan beslutas för högst tolv sammanhängande månader. För fortsatt äldreförsörjningsstöd behöver den försäkrade därefter ansöka om förmånen på nytt (74 kap. 8 § SFB). Förmånen kan lämnas till och med den månad då rätten till förmånen har upphört (74 kap. 9 § SFB) vilket till exempel skulle kunna bero på att den försäkrades inkomster har förbättrats.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag i form av bidrag till kostnader för bostad kan lämnas till både barnfamiljer och hushåll utan barn (96 kap. 2 § SFB). För att bostadsbidrag ska kunna lämnas till hushåll utan barn krävs bland annat att den försäkrade eller dennes make inte har fyllt 29 år (96 kap. 11 § SFB). Bostadsbidrag är en behovsprövad förmån som beräknas och betalas ut med ett preliminärt belopp per månad (98 kap. 2–4 §§ SFB). Det slutliga bidraget bestäms enligt 98 kap. 5 § SFB i efterhand per kalenderår under vilket preliminärt bidrag har betalats ut. Ett beslut om bidrag får avse längst tolv månader (se 96 kap. 13 § SFB). Förmånen lämnas inte för tid därefter, utan ny ansökan.

Bostadstillägg

Bostadstillägg är en inkomstprövad förmån som lämnas som tillägg till vissa andra förmåner, i form av bostadstillägg och särskilt bostadstillägg enligt 100 kap. 2 § SFB. Huvudregeln är att förmånen kan lämnas till den som får sjukersättning eller aktivitetsersättning, hel allmän ålderspension, änkepension eller pension eller invaliditetsförmån enligt lagstiftningen i en EES-stat under vissa villkor (101 kap. 3 § SFB). Förmånen lämnas enligt 101 kap. 7 § SFB endast för den försäkrades permanentbostad.

Bostadstillägg lämnas enligt 101 kap. 10 § SFB tills vidare, men får beviljas för viss tid. Enligt uppgifter från Försäkringskassan beslutas förmånen i praktiken till personer som har aktivitetsersättning, för samma förmånstid som beslutad aktivitetsersättning. För personer som har sjukersättning lämnas förmånen också som regel tills vidare men som längst till pensionsåldern då rätten till sjukersättning upphör (se ovan). Försäkringskassan kan i särskilda fall meddela tidsbegränsade beslut om förmånen, till exempel om förmånstagaren upplyst om en planerad framtida flytt från Sverige vid en bestämd tidpunkt. I sådana fall kan beslutet om förmånen tidsbegränsas enligt den upplysningen. Bostadstillägg till pensionärer administreras av Pensionsmyndigheten. För personer med äldreförsörjningsstöd beslutas bostadstillägg för samma tolvmånadersperiod som för det stödet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Sammanfattning

För merparten av de förmåner som omfattas av kvalificeringsregler fattas tidsbegränsade beslut, antingen per månad eller med längre löptid. Detsamma gäller ekonomiskt bistånd. För vissa förmåner – omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning – förekommer både tidsbegränsade beslut och beslut som inte har någon tidsgräns annat än – för omvårdnadsbidraget – den tidsgräns som följer av lagstiftningen. Slutligen förekommer det förmåner där beslut fattas att gälla tills vidare utan tidsbegränsning, nämligen sjukersättning i form av garantiersättning, assistansersättning och vissa former av bostadstillägg.

9.2.2 Gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft

Inledning

Med gynnande beslut avses beslut som ger en enskild en förmån som denne begärt eller annars har rätt till. Som exempel kan nämnas beslut om rätt till en viss bosättningsbaserad förmån enligt SFB eller om ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Det är en grundläggande förvaltningsrättslig princip att gynnande beslut har negativ rättskraft. Det innebär att sådana beslut som utgångspunkt inte får återkallas eller ändras till den enskildes nackdel av den beslutande myndigheten. En enskild bör normalt kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut, det vill säga att gynnande beslut har en viss grad av stabilitet. Detta anges även i förarbetena till förvaltningslagen, (prop. 2016/17:180, s. 231).

Bakgrunden till principen är att enskilda ska kunna lita på att ett visst beslut står fast oförändrat enligt sin lydelse samt inrätta sig och företa åtgärder enligt beslutet och efter eget övervägande av beslutets konsekvenser. Förutsebarhet och trygghetsskäl brukar således anses vara de huvudsakliga skälen till att gynnande beslut som huvudregel inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Det handlar ytterst om att upprätthålla en balans mellan den enskildes trygghet och rättssäkerhet samt kraven på en effektiv och rättsenlig förvaltning. I betänkandet En ny förvaltningslag bedömdes att gynnande besluts negativa rättskraft även bör omfatta beslut om beviljande av en fort-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

löpande förmån, utan någon angiven tidsbegränsning (SOU 2010:29, s. 590).

Ett gynnande besluts rättskraft är begränsat till det beslutet, oavsett om det avser en viss tid eller om de materiella villkoren för beslutet innebär att det har en begränsad varaktighet. Efter att beslutet slutat att gälla kan myndigheten fatta ett nytt beslut, självständigt från det förra. Det nya beslutet ska som huvudregel fattas utifrån det regelverk som gäller vid beslutstidpunkten.

Ändring av beslut på grund av retroaktiv lagstiftning

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i RÅ 1999 ref. 76, det så kallade Barsebäcksmålet, att principen om gynnande besluts negativa rättskraft inte hindrar att gynnande beslut upphävs med stöd av senare lagstiftning, så länge sådan lagstiftning är förenlig med grundlagen och inte behäftad med någon grundläggande brist i sig.

Uttalandena i Barsebäckmålet får ses som den yttersta utposten vad gäller möjligheten att ändra gynnande förvaltningsbeslut genom lag. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen spelar det avgörande roll om lagändringen är förenlig med grundlag. Frågan är därför om en lagstiftning som förändrar gynnande besluts negativa rättskraft retroaktivt är förenlig med Sveriges grundlagar, mer specifikt regeringsformen, RF, och de europarättsliga förpliktelser som är inskriva i RF. De senare rör både att den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, är svensk lag och att vi är medlemmar i EU. Av de fyra svenska grundlagarna så är det endast RF som blir aktuell att diskutera.

RF reglerar uttryckligen endast retroaktiv lagstiftning vad gäller påföljder vid brott och skatt, enligt 2 kap. 10 § RF. Det rör sig alltså om så kallad betungande lagstiftning. Det finns således inget allmänt förbud mot lagstiftning med andra typer av retroaktiva effekter, till exempel som framgent inskränker rätten till förmåner enligt tidigare beslut i så kallad gynnande lagstiftning. Såväl bosättningsbaserade förmåner enligt SFB och rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL är gynnande lagstiftning och kan inte anses falla under den särskilda regleringen i RF.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Men Sverige är också bundet av vissa internationella förpliktelser. Detta tar sig också uttryck i våra grundlagar. Europakonventionen har en särställning som svensk lag då 2 kap. 19 § RF förbjuder att svensk lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Detta har presenterats i avsnitt 5.5.1.

RF stadgar vidare att vi är medlemmar i EU, enligt 1 kap. 10 §. Enligt 10 kap. 6 § RF finns en möjlighet att överlåta beslutanderätt till unionen.

Europakonventionen och skyddet för berättigade förväntningar

I likhet med RF förbjuder Europakonventionen retroaktiv strafflagstiftning (art. 7), men det saknas i övrigt förbud mot retroaktiv normgivning. Däremot har Europadomstolen utvecklat ett skydd för berättigade förväntningar inom ramen för artikel 1 i tilläggsprotokoll 1. Detta tilläggsprotokoll är också svensk lag genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta till skillnad mot tilläggsprotokoll 12, som stadgar ett allmänt diskrimineringsförbud, som inte är inkorporerat som svensk lag (se avsnitt 5.5.1).

Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen ska personer ha rätt till respekt för sin egendom. Vidare får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intressen och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Artikeln har en bred tillämpning och som egendom ses bland annat tillstånd och förmåner som enskilda tillerkänts genom förvaltningsbeslut (se Europadomstolens dom *Anheuser-Busch Inc. mot Portugal*, nr 73049/01, dom meddelad den 11 januari 2007 [stora kammaren], punkterna 63–65). Egendomsskyddet enligt artikeln bygger på tanken att de som inrättar sig efter ett beslut förtjänar ett visst skydd utifrån principen om berättigade förväntningar.

Flera avgöranden från Europadomstolen rör tillämpning av retroaktiv lagstiftning i förhållande till egendomsskyddet, där den retroaktiva lagstiftningen har ansetts strida mot konventionen. Som exempel kan nämnas *Kjartan Asmundsson mot Island*, nr 60669/00, dom den 12 oktober 2004 där den nya lagstiftningen gällde indrag-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ning av sjukpension med stöd av retroaktiv lagstiftning. I målet *Béláné Nagy mot Ungern*, nr 53080/13, dom den 13 december 2016 (stora kammaren), ansågs en indragning av sjukpension som klaganden fått under mer än tio år som ett brott mot artikel 1 i tilläggsprotokoll 1. Indragningen hade stöd i en lagändring om neddragning av utgående bidrag av besparingsskäl men den långa tid det utgått hade skapat en legitim förväntan hos klaganden att hon skulle erhålla sjukpension om hon uppfyllde gällande kriterier. Indragningen bedömdes därför som oproportionerlig.

Till skillnad mot det allmänna diskrimineringsförbudet, som regleras i tilläggsprotokoll 12 och som nämnts ovan inte gäller som lag i Sverige, innehåller Europakonventionen även ett diskrimineringsförbud som enbart gäller i förhållande till de rättigheter som föreskrivs i Europakonventionen. Detta mer specifika diskrimineringsförbud regleras i artikel 14 och innebär att de fri- och rättigheter som anges i Europakonventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av exempelvis kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Det innebär att egendomsskyddet i artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 ska läsas tillsammans med artikel 14.

Med utgångspunkten att övergångsbestämmelserna ska vara konstruerade på motsvarande sätt som kvalificeringsreglerna för de som kommer till Sverige och bosätter sig här, kommer de främst att träffa de som kommer från tredjeland (se avsnitt 10.3). Om sådana övergångsbestämmelser med retroaktiv verkan även omfattar beslut som alltjämt gäller riskerar de att bryta mot artikel 1 i tilläggsprotokoll 1, antingen läst ensam eller tillsammans med artikel 14 i Europakonventionen. Det krävs då ett starkt allmänintresse för att legitimera en sådan inskränkning. Det kan ifrågasättas om en övergångsreglering, som får verkan under en begränsad tid, uppfyller det kravet.

Berättigade förväntningar som allmän unionsrättslig princip

Som vi diskuterat i avsnitt 5.4 ska inte socialförsäkringen harmoniseras inom EU utan samordnas. Samordningen följer huvudsakligen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

(samordningsförordningen), och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, (tillämpningsförordningen), (se vidare avsnitt 5.4.4).

Att socialförsäkringen ska samordnas innebär att vi rör oss inom tillämpningsområdet för unionsrätten. Detta gäller även om själva utformningen av socialförsäkringssystemet faller inom den nationella kompetensen. Sverige måste därför utforma sitt socialförsäkringssystem på ett sätt som inte bryter mot unionsrätten (se avsnitt 5.4.). Detta följer bland annat av den lojalitetsprincip som finns inskriven i artikel 4.3 i EU-fördraget.

Att socialförsäkringen ska samordnas, och därmed faller inom tillämpningsområdet för unionsrätten, innebär också att Sverige måste respektera de allmänna rättsprinciperna inom unionen, exempelvis likabehandlingsprincipen som vi presenterat i avsnitt 5.3.

EU-domstolen har genom fast praxis utvecklat en allmän rättsprincip som innebär att den enskilde normalt bör kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut (principen om berättigade förväntningar). Principen om berättigade förväntningar har en stark position inom unionsrätten och är väl utvecklad av EU-domstolen. Den har främst betydelse just för gynnande beslut som rör enskilda och måste beaktas så fort en myndighet tillämpar unionsrätten (se SOU 2010:29 s. 88–91 med de rättsfall som hänvisas där).

Principen om berättigade förväntningar anses vara en del av rätten till god förvaltning. Rätten till god förvaltning finns inskriven i artikel 41 i EU:s rättighetsstadga och har på så vis fått en mer konkret utformning. Som vi utvecklat i avsnitt 5.3.2., är rättighetsstadgan tillämplig när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten, se artikel 51 i rättighetsstadgan.

Sammanfattande bedömning

Även om RF inte uttryckligen förbjuder retroaktiv lagstiftning som upphäver rättskraften av meddelade gynnande beslut innebär både regleringen i Europakonventionen och den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar begränsningar i vilka möjligheter lag-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

stiftaren har. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Barsebäcksmålet förändrar inte den bedömningen. I praktiken innebär detta att om man väljer att införa en reglering som gör att man kan ändra beslut som gäller med negativ rättskraft riskerar Sverige att bryta mot våra internationella förpliktelser.

Möjligheten att ändra beslut enligt SoL och SFB

Möjligheten att ändra gynnande beslut är begränsad, men inte obefintlig. Lagstiftaren har funnit att vissa omständigheter ska medföra att gynnande besluts negativa rättskraft får ge vika. I det följande beskriver vi möjligheten att generellt ändra beslut enligt SoL och SFB.

Enligt 4 § förvaltningslagen (2017:900) är denna lag subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. SoL innehåller ingen specifik bestämmelse om ändring av beslut som är fattade med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Därmed gäller förvaltningslagens bestämmelser vid ändring av beslut om ekonomiskt bistånd. Enligt 36 § förvaltningslagen får beslut som innehåller uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende rättas av den myndighet som meddelat beslutet. I 37 § förvaltningslagen anges att beslut får ändras till den enskildes nackdel bara om beslutet meddelats med förbehåll om återkallelse eller ändring, om det finns tvingande säkerhetsskäl, eller om beslutet meddelats efter vilseledande från den enskilde.

Det finns därmed möjlighet till ändring av ett pågående, gynnande beslut om ekonomiskt bistånd, men möjligheten är begränsad till om någon av de i 37 § förvaltningslagen nämnda situationerna föreligger. Samtidigt bör påpekas att beslut om ekonomiskt bistånd regelmässigt tidsbegränsas till en månad i taget.

I SFB finns, till skillnad mot i SoL, specialregler om ändring av beslut, i 113 kap. 3 § SFB. Bestämmelsen om möjligheten att ändra oriktiga beslut i 113 kap. 3 § SFB avviker från möjligheterna att ändra gynnande beslut enligt 37 § förvaltningslagen. Dessa har då företräde framför förvaltningslagen, enligt 4 § förvaltningslagen. Enligt rättspraxis kan bestämmelsen i SFB inte heller ses som en komplettering till förvaltningslagen utan är den bestämmelse som reglerar när gynnande beslut enligt SFB kan ändras till den enskildes nackdel och som ska tillämpas i stället för förvaltningslagen (se HFD 2023 ref. 56).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

För beslut enligt SFB gäller enligt 113 kap. 3 § första stycket att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som myndigheten har fattat och som inte har prövats av domstol:

- om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet,
- om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller
- om det har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

I 113 kap. 5 § SFB anges att ett beslut inte alls får ändras till den försäkrades nackdel med stöd av 3 § när det gäller en förmån som har förfallit till betalning och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det. Vidare finns i 113 kap. 6 § SFB ytterligare en skyddsregel för den enskilde. I 113 kap. 6 § SFB regleras att en fråga om ändring enligt 3 § inte får tas upp av den handläggande myndigheten senare än två år efter den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även senare än två år efter den dag då beslutet meddelades om det först därefter kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller om det finns andra synnerliga skäl.

Frågan om när en viss förmån förfallit till betalning, vilket alltså ytterligare begränsar möjligheten att ändra beslutet till den försäkrades nackdel jämfört med 113 kap. 3 § SFB, beror på de materiella villkoren för förmånen i fråga. Förmåner som beviljas för en viss framtida period och utbetalas månadsvis, förfaller till betalning dagen då förmånen enligt lag eller förordning betalas ut. Förmåner som är dagersättningar anses i stället förfalla till betalning dag för dag och den dag förmånen avser (prop. 1977/78:20, s. 96). Ett beslut om ersättning för förfluten tid anses förfalla till betalning genom beslutet om att bevilja förmånen (se HFD 2023 not. 53 och RÅ 2004 ref. 47).

Sammanfattningsvis kan sägas att varken SoL, SFB eller förvaltningslagen har ändringsregler som tillåter att man ändrar ett gynnande beslut på grund av att ett nytt kvalificeringsvillkor införs. Det skulle därför behövas lagändringar av dessa författningar för att bryta igenom rättskraften i beslut som är fattade i enlighet med dessa lagar.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Möjligheten att ändra ett beslut genom omprövning

I avsnitt 9.2.1. presenterade vi hur beslut utformas för respektive socialförsäkringsförmån som omfattas av våra förslag, samt för det ekonomiska biståndet. För flera av de förmåner som omfattas av våra förslag gäller att de ska omprövas med visst tidsintervall. Frågan är då i vilken utsträckning en sådan omprövning kan ta hänsyn till att det har införts särskilda kvalificeringsvillkor.

Omprövningsreglerna tar sikte på individuella omständigheter som har att göra med att de materiella förutsättningarna för en förmån har förändrats. Beslutsmyndigheten är i och för sig inte bunden av ett tidigare materiellt beslut vid omprövning utan kan göra en ny fullständig materiell omprövning (HFD 2024 ref. 9). Kvalificeringsvillkoren som vi föreslår är dock inte hänförliga till de materiella förutsättningarna för en förmån, det vill säga om någon är förälder eller har ett visst behov på grund av sin funktionsnedsättning, och kan därför inte föranleda omprövning.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att kvalificeringsvillkoren inte kan föranleda omprövning av rätten till en förmån och inte heller är en del av de individuella materiella förutsättningar som kan föranleda omprövning av ett beslut.

9.2.3 Sammanfattande utgångspunkter

Förändringar i rätten till förmåner har skett vid ett flertal tillfällen, liksom förändringar som inneburit att en förmån helt har upphört. Som exempel på nya bestämmelser som begränsat villkoren i förhållande till vad som tidigare gällt kan följande nämnas.

Föräldrapenning, som enligt 12 kap. 12 § SFB lämnas med högst 480 dagar per barn, kan från och med 2014 endast lämnas högst 96 dagar efter barnets fyraårsdag. Förmånen saknade tidigare någon motsvarande begränsning av hur de 480 dagarna kunde disponeras. Begränsningen genomfördes med en övergångsbestämmelse enligt vilken den skulle tillämpas på barn som fötts eller adopterats efter ikraftträdandet.

Förmånerna omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning infördes den 1 januari 2019 då förmånerna vårdbidrag och handikappersättning upphörde att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna skulle dock beslut om de upphävda förmånerna fortsatt gälla, dock längst

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

till dess att beslutet skulle ha upphört eller ha omprövats om äldre bestämmelser fortfarande hade varit tillämpliga (prop. 2017/18:190, s. 142 och 146). I förarbetena till denna reform uttalade regeringen att det är av väsentlig betydelse för tilltron till socialförsäkringen och rättssystemet att enskilda som beviljats en ersättning eller en förmån kan känna trygghet i att vad som anges i beslutet gäller (a.a. s. 145).

Rätten till förmåner kan således förändras genom lagstiftning. Förmåner kan också helt upphöra. Historiskt har det varit en naturlig utgångspunkt vid sådana förändringar att såvitt möjligt undvika negativa retroaktiva effekter. Den principen tillämpades när den ovan beskrivna begränsningen av antalet dagar med föräldrapenning efter barnets fyraårsdag genomfördes (prop. 2013/14:4). Sådana skäl beaktades även då förmånerna handikappersättning och vårdbidrag upphörde och ersattes med omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning (prop. 2017/18:190).

Det ligger emellertid i vårt uppdrag att föreslå en reglering som omfattar även de som redan har beviljade förmåner, vilket som utgångspunkt bryter mot den nyss redovisade principen. I likhet med vad som gäller för uppdraget i stort bör den reglering vi föreslår vara förenlig med svensk lagstiftning samt Sveriges internationella åtaganden, men i övrigt inte vara mer generös än vad dessa åtaganden kräver.

En naturlig utgångspunkt är då att sådana beslut som fattas tidsbegränsat månad för månad bör omfattas av övergångsregler när dessa träder i kraft. När nya beslut fattas, som vanligen är tidsbegränsade men med längre tidsram, bör dessa beslut anpassas så att de upphör att gälla vid ikraftträdandet av övergångsbestämmelserna.

För sådana beslut som omfattas av negativ rättskraft vid ikraftträdandet av övergångsbestämmelserna, det vill säga som gäller tills vidare eller med en lång löptid är vår utgångspunkt att principen om gynnande besluts negativa rättskraft bör få genomslag. Som vi utvecklat ovan bedömer vi att det annars finns en risk för att Sverige bryter mot sina internationella åtaganden. Även ur ett nationellt perspektiv kan lämpligheten i att bryta mot en sådan princip, som är grundläggande även i svensk förvaltning, ifrågasättas. Detta gäller särskilt eftersom det går att konstruera en övergångsregel som träffar ett flertal av de förmåner som omfattas av huvudförslagen utan att bryta mot den principen. Härtill kommer att det rör sig om en övergångsreglering med begränsad tidsmässig effekt.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Gör lagstiftaren ändå bedömningen att även sådana beslut som omfattas av negativ rättskraft ska omfattas av övergångsregleringen krävs förändringar i lagstiftningen som innebär ett rättskraftsgenombrott. Systematiskt torde en sådan reglering lämpligen införas i 113 kap. SFB samt som en specialbestämmelse i SoL. I vårt förslag till övergångsreglering utgår vi emellertid från att beslut som omfattas av negativ rättskraft inte ska omfattas av övergångsregleringen.

9.3 Ikraftträdande

Vårt förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Skälen för vårt förslag

Mot bakgrund av att våra förslag dels ska öka incitamentet till eget arbete och försörjning, dels minska tilldragningsfaktorerna till Sverige – och särskilt med hänsyn till de samhällsutmaningar som långsiktigt följer med bidragsboerende och utanförskap – är det angeläget att de nya krav vi föreslår kan få genomslag så fort som möjligt.

Försäkringskassan har under vårt arbete framhållit att ett effektivt genomförande tidigast kan ske två år efter att riksdagen beslutat att anta förslag om kvalificeringsregler, med hänsyn till bland annat nödvändiga it-investeringar och informationsinsatser. Modellen och dess genomförande riskerar dock att på kort sikt medföra att tilldragningen till Sverige ökar, eftersom personer kan vilja flytta hit innan kvalificeringsreglerna träder i kraft. Det talar för att tiden mellan ett riksdagsbeslut om att den föreslagna modellen ska införas och tidpunkten för ikraftträdandet bör vara så kort som möjligt. Det är därför angeläget med ett så pass snart ikraftträdande som är praktiskt möjligt.

Genomförandet förutsätter dock tid för planering av bland annat administrativa och systemtekniska investeringar samt utbildningsinsatser hos kommuner och berörda statliga myndigheter. Det kan även innebära krav på framtagande och införande av nya rutiner och arbetssätt, samt utbildningsinsatser. Sådana behov gör sig gällande både vad gäller tolkning och tillämpning av de föreslagna bestämmelserna samt tillsynen av den verksamheten.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Förslaget som gäller rätten till ekonomiskt bistånd enligt SoL innebär även att uppgifter om sökandes medborgarskap och laglig grund för vistelsen i Sverige behöver inkluderas vid bedömningen som socialnämnderna gör. Det är ett nytt moment i sådana ärenden, vilket i sig kan motivera särskilda utbildningsinsatser och nya beslutsstöd hos kommunerna och Socialstyrelsen. För att syftet med reformen ska uppnås behövs dessutom breda strukturerade informationsinsatser till enskilda, så att de som berörs av förslagen har en rimlig möjlighet att rätta sig efter förändringen.

Med hänsyn till ovanstående, samt till ett remissförfarande, sedvanligt beredningsarbete inom Regeringskansliet och till en riksdagsbehandling, bedömer vi att den 1 januari 2027 är den tidigaste tidpunkten för ikraftträdande.

Våra förslag utgör tillsammans en helhet och det är därför angeläget att föreslagna ändringar i SFB och SoL kan genomföras i ett sammanhang.

9.4 Särskilda övergångsbestämmelser för den som är bosatt i Sverige vid ikraftträdandet

Vårt förslag: För den som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före ikraftträdandet, och som ansöker om en bosättningsbaserad socialförsäkringsförmån som omfattas av kvalificeringsvillkor, ska de nya bestämmelserna om kvalificeringsvillkor tillämpas första gången den 1 januari 2029. Dessa särskilda övergångsbestämmelser ska dock inte tillämpas för förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.

För den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med ikraftträdandet, ska kvalificeringsvillkor tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med den 1 januari 2029.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vårt förslag

9.4.1 Möjlighet att kvalificera sig genom framskjuten tillämpning för de som redan har bosatt sig

Utgångspunkten för konstruktionen

I kapitel 6 föreslår vi att kvalificeringsvillkor ska införas för vissa bosättningsbaserade förmåner för personer som bosätter sig i Sverige. I kapitel 7 föreslår vi att endast personer som är svenska medborgare eller kan jämställas med svenska medborgare ska ha rätt till ekonomiskt bistånd och att den som inte uppfyller dessa kriterier ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor för att få sådant bistånd. Syftena med kvalificeringsvillkoren är dels att minska tilldragningsfaktorer, dels att förstärka incitamenten att arbeta och uppnå egen försörjning. Förslagen motiveras även av att aktuella förmåner och ekonomiskt bistånd bör lämnas till personer med en etablerad anknytning till Sverige.

Kvalificeringsvillkoret innebär ett krav på laglig bosättning under minst fem år, för att vissa bosättningsbaserade förmåner ska kunna lämnas. För ekonomiskt bistånd krävs motsvarande tid av laglig vistelse i Sverige. I avsnitt 6.4.5 (för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner) respektive avsnitt 7.4.3 (för ekonomiskt bistånd) redovisar vi grunderna för valet av fem år. En anledning är att tredjelandsmedborgare efter fem år kan få ställning som varaktigt bosatta i Sverige och då enligt unionsrätten måste likabehandlas med EU/EES-medborgare. Tidsfristen är också i linje med att det som huvudregel krävs minst fem års bosättning för att bli svensk medborgare, se 8 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Enligt våra direktiv ska vi föreslå hur icke-medborgare, som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet, ska kvalificera sig till vissa förmåner och till ekonomiskt bistånd. För dessa personer saknar syftet att minska tilldragningsfaktorer relevans. Däremot finns det – som framhålls i direktiven – skäl att även för denna grupp öka incitamentet till eget arbete. För systemets legitimitet är det också angeläget att det finns en etablerad anknytning till landet för att man ska kunna ta del av det grundskydd som de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet utgör. Kvalificeringsvillkoren för dessa personer bör därför utgå från samma kvalificer-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ingstid – bosättningstid eller vistelsetid – som vi föreslår för de som kommer till Sverige efter ikraftträdandet.

Hänsyn till den förvärvade anknytningen

För att beakta den anknytning och etablering som icke-medborgare som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet redan fått finns olika alternativ. Ett alternativ skulle kunna vara att uppställa ett alternativt kvalificeringsvillkor för personer som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet, till exempel kortare bosättningstid eller lägre inkomster. Samtidigt är just en kvalificeringstid om fem år det vi ansett möjligt – och rimligt – för gruppen som bosätter sig här efter ikraftträdandet. Något bärande skäl för att de som redan har kommit hit inte ska behöva uppnå samma anknytning är svårt att se. Detsamma gäller de inkomstnivåer som krävs för att förkorta kravet på bosättning för socialförsäkringsförmånerna.

Den rimliga utgångspunkten är i stället att samma regler ska gälla för de som bosätter sig här efter ikraftträdandet och de som bosatt sig här mindre än fem år dessförinnan. En sådan ordning betyder att vissa personer hinner uppfylla kvalificeringsvillkoret innan reglerna tillämpas. Vissa av dem kan komma att uppfylla kravet på bosättningstid genom den ramtid på femton år som föreslås i avsnitt 6.4.5. Kvalificeringsvillkoren när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd kommer inte heller att beröra personer som hinner få svenskt medborgarskap eller status som ska jämställas med svenskt medborgarskap, till exempel ställning som varaktigt bosatt, innan bestämmelserna ska börja tillämpas.

Våra direktiv vill se en balans mellan å ena sidan ett starkt incitament att skaffa sig egen försörjning och å andra sidan rimliga förutsättningar att anpassa sig till en förändrad situation för de som bosatt sig i Sverige mindre än fem år före ikraftträdandet. Om kvalificeringsvillkoren träder i kraft den 1 januari 2027 omfattar de gruppen som bosatte sig i Sverige efter den 1 januari 2022. Den gruppen har alltså varit i Sverige som längst i drygt tre år när vi redovisar våra förslag. Samtidigt skulle även en person som kommer till Sverige i december 2026 omfattas av övergångsreglerna.

Ju längre man vistats här med tillgång till bosättningsbaserade förmåner eller bistånd desto större förväntan har man rimligen på

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att dessa förmåner ska bestå. För det ändamålet är kunskap och information om de förändrade villkoren särskilt angeläget. När väl riksdagen beslutat om införandet av kvalificeringsregler har man således att förhålla sig till det beslutet och vad det innebär för den egna situationen.

Bestämmelserna om kvalificeringstid är alltså konstruerade så att den kvalificeringstid som får tillgodoräknas inte utgår från när kvalificeringsreglerna för de som kommer till Sverige träder i kraft. I stället är utgångspunkten vid vilken tidpunkt de personer som har kommit hit har uppfyllt kravet på laglig bosättning respektive laglig vistelse. För att uppfylla kravet på bosättningstid för socialförsäkringsförmåner kan den som bosatt sig här, på samma sätt som den som kommer till Sverige, tillgodoräknas bosättningsperioder inom EU/EES med stöd av samordningsförordningens regler. På motsvarande sätt kan kvalificeringstiden för de bosättningsbaserade förmånerna förkortas genom att den försäkrade uppfyller det så kallade inkomstvillkoret, se avsnitt 6.4.6. De som omfattas av övergångsreglerna har också möjligheten att ansöka om undantag från kvalificeringsvillkorer om bosättningstid på grund av synnerliga skäl, se avsnitt 6.4.5.

Berättigade förväntningar

Som framgick av avsnitt 9.2 anser vi att utformningen av besluten – tidsbegränsade eller med lång löptid – har stor betydelse för möjligheten och lämpligheten att låta förmånen omfattas av kvalificeringsregler. Samtidigt kan det hävdas att oavsett det formella beslutets konstruktion har de som redan finns i landet och tar emot även tidsbegränsade förmåner, till exempel barnbidrag, en berättigad förväntan på att fortsätta få förmånen och att inte förutsättningarna för att få den förändras materiellt.

Det ligger samtidigt i vårt uppdrag att föreslå kvalificeringsregler som även omfattar förmåner som utgått löpande och under längre tid, trots att besluten i sig varit tidsbegränsade, som till exempel barnbidrag och flerbarnstillägg. Det skäl som starkast lyfts fram i våra direktiv är ett ökat incitament att söka sig till arbetsmarknaden för de som redan är bosatta i Sverige. Som utgångspunkt är det vår bedömning att genom att låta övergångsreglerna börja tillämpas en viss

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tid efter ikraftträdandet ger man de som redan bor i Sverige en skälig respit att anpassa sig till en förändrad situation. Det innebär i sin tur ett ökat incitament att söka sig till arbetsmarknaden.

En väl avvägd tidpunkt för när kvalificeringsregler ska börja tillämpas för dessa personer är enligt vår bedömning en förskjutning på två år. Det skulle innebära att de som redan har en upparbetad anknytning till Sverige hinner uppfylla den femåriga tiden för bosättning respektive vistelse, medan de som har en svagare anknytning skulle få ett skäligt och väl avgränsat rådrum att skaffa arbete och egen försörjning. Tvåårsregeln innebär alltså dels att personer som vid ikraftträdandet varit bosatta i Sverige i tre år faktiskt uppfyller bosättningsvillkoret vid tvåårsperiodens slut, dels ett skäligt rådrum för personer med arbetsförmåga att uppfylla det inkomstvillkor vi föreslår ska gälla för vissa socialförsäkringsförmåner.

En person som bosatt sig i Sverige fyra år innan ikraftträdandet har således uppfyllt kravet på fem års bosättning, redan ett år efter ikraftträdandet, det vill säga ett år innan vi föreslår att kvalificeringsvillkoren ska tillämpas för dessa personer. En person som däremot bosatt sig i Sverige året innan ikraftträdandet uppfyller bosättningskravet enligt SFB och vistelsekravet enligt SoL först två år efter det att kvalificeringsvillkoren föreslås börja tillämpas för den personen.

Ett gynnande beslut om en viss bosättningsbaserad förmån enligt SFB kan visserligen för den enskilde grunda en viss förväntan på ett nytt sådant gynnande beslut vid en senare ansökan om samma förmån. Vi anser dock att de eventuella förväntningarna en enskild kan ha på att fortsatt få exempelvis barnbidrag efter den 1 januari 2029 inte kan anses berättigade. Genom att vi för den aktuella gruppen skjuter fram tillämpningen två år har de rimligen tillräcklig tid för att hinna anpassa sig till det nya regelverket.

Det ekonomiska biståndet är, som nämnts i avsnitt 9.2.1., vid varje tillfälle behovsprövat vilket innebär att den enskilde alltid måste visa vid ansökningstillfället att behovet kvarstår. Det kan därför svårligen uppstå en berättigad förväntan att fortsatt få ekonomiskt bistånd månad efter månad.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

9.4.2 Särskilt om vissa socialförsäkringsförmåner och om hantering av tidsbegränsade förmåner

Äldreförsörjningsstöd och vissa former av bostadstillägg

Som vi har diskuterat i avsnitt 6.4.2, föreslår vi att äldreförsörjningsstödet ska inkluderas i de bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för. Huvudanledningen till detta är att det är en förmån som utnyttjas i väsentligt högre grad av den grupp som kvalificeringsreglerna avser att träffa, än den gör av andra grupper. Förmånen är också nära sammanknuten med det ekonomiska biståndet enligt SoL.

Det andra skälet till att införa kvalificeringsregler, det vill säga att öka incitamentet till arbete och egen försörjning, gör sig däremot inte gällande för äldreförsörjningsstödet. Äldreförsörjningsstödet utgår till de som uppnått riktlinjen för pensionsålder (från år 2025) och det kan inte förväntas att denna grupp ska försörja sig genom arbete. Vi föreslår därför att kvalificeringsreglerna för äldreförsörjningsstöd enbart ska gälla de som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet. De som bosatt sig i Sverige innan dess ska därmed inte omfattas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren.

Vi föreslår att detsamma ska gälla för bostadstillägget för pensionärer enligt 101 kap. 3 § 2–4 SFB. Anledningen är att bostadstillägget för pensionärer är nära sammanknutet med äldreförsörjningsstödet och att dessa förmåner därför bör behandlas på samma sätt.

Barnbidrag och flerbarnstillägg

Övergångsvisa kvalificeringsregler för barnbidrag och flerbarnstillägg kan förväntas ge påtagliga incitament till arbete och egen försörjning. Eftersom det inte krävs någon ansökan för barnbidrag och förmånen inte heller behovsprövas kan den enskilde visserligen ha förväntningar på att förmånen kommer att bestå till dess att barnet eller barnen inte längre har rätt till bidrag. Tekniskt sett är det dock att se som ett nytt beslut varje månad. Det innebär att det inte finns någon negativ rättskraft att ta hänsyn till. Utgångspunkten är därför att barnbidraget och flerbarnstillägget ska omfattas av övergångsreglerna, vilket därför är det vi föreslår.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Under kommitténs arbete har det framkommit farhågor om att övergångsreglerna är administrativt betungande. I avsnitt 10.9.1. diskuterar vi särskilt konsekvenserna av övergångsbestämmelserna för barnbidraget och flerbarnstillägget. Det får i den fortsatta lagstiftningsprocessen övervägas vidare om de administrativa konsekvenserna är så omfattande att de – trots skälen som talar för motsatsen – bör leda till att barnbidraget och flerbarnstillägget undantas från övergångsregleringen.

Föräldrapenning

Vid ett barns födelse eller adoption, alternativt vid bosättning i Sverige, fastställs antalet dagar för föräldrapenning (se 12 kap. 8 och 12 §§ SFB). För att få föräldrapenning utbetald krävs därefter en ansökan och för varje utbetalning fattas ett nytt beslut, som i sin tur är beroende av olika villkor.

Vi bedömer att beslutet att fastställa ett antal dagar inte är ett sådant gynnande beslut som har negativ rättskraft. Det går därför att tillämpa de särskilda övergångsreglerna på de som omfattas av personkretsen och har fått ett beslut om antal föräldradagar före det att övergångsreglerna börjar tillämpas den 1 januari 2029. Detsamma gäller naturligtvis för de som omfattas av personkretsen och får ett sådant beslut efter ikraftträdandet av övergångsbestämmelserna.

Om olika tidsbegränsningar av förmåner

Som vi utvecklat i avsnitt 9.2 fattar beslutsmyndigheterna tidsbegränsade beslut för vissa förmåner och beslut utan tidsgräns för andra förmåner. För vissa förmåner förekommer både beslut med och utan tidsgräns.

Vår bedömning är att för förmåner med tidsbegränsade beslut finns det inga hinder mot att låta framtida beslut som fattas efter det att det tidsbegränsade beslutet löpt ut omfattas av övergångsregleringen. Det faktum att tillämpningen av kvalificeringsvillkoren skjuts upp under två år innebär dels att personerna har tid att anpassa sin situation till den nya regleringen, dels att de tidsbegränsade besluten i många fall hinner löpa ut. De beslutande myndigheterna har också möjlighet att anpassa tidsramen för besluten till övergångs-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

reglerna, så att kvalificeringsvillkoren får genomslag när de börjar tillämpas den 1 januari 2029.

Som framgår av avsnitt 9.2 är det också vår bedömning att de beslut som är fortsatt gällande när de särskilda övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas skyddas av principen om negativ rättskraft. Det går alltså inte att i förhållande till dessa beslut göra kravet på viss bosättningstid gällande. Det innebär i sin tur att för vissa förmåner – omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning – är det utformningen av besluten som styr om övergångsregleringen ska tillämpas. För tidsbestämda beslut slår övergångsregleringen igenom när besluten löper ut, för tidsobestämda – eller beslut som bara begränsas av tidsfristen i lag – gör de det inte.

Däremot, om en person bosätter sig i Sverige före ikraftträdandet, det vill säga före den 1 januari 2027, men inte ansöker om en tidsobestämd förmån – till exempel sjukersättning i form av garantiersättning – förrän efter det att kvalificeringsvillkoren börjat tillämpas, det vill säga efter 1 januari 2029, ska kvalificeringsvillkoren tillämpas. I en sådan situation finns inget beslut med negativ rättskraft som behöver bestå.

10 Konsekvenser av kommitténs förslag

10.1 Inledning

10.1.1 Författningskrav och kommittédirektiv

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en kommitté belysa konsekvenserna av sina förslag. Utöver bestämmelserna i kommittéförordningen finns i förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) bestämmelser om vad en utredning ska redovisa. Den förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024 och gäller enligt övergångsbestämmelserna inte de utredningar som, liksom denna, tillsatts före ikraftträdandet. För våra konsekvensutredningar gäller därmed i stället kommittéförordningens bestämmelser i 14–15 a §§ i den äldre lydelsen samt 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 § kommittéförordningen).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

Av dessa bestämmelser framgår att en konsekvensutredning ska innehålla följande.

- En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande.

- Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning (7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Därutöver framgår av våra direktiv att vi särskilt ska redogöra för följande. Om våra förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska vi redovisa de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen, RF. Vi ska också analysera hur våra förslag om nya kvalificeringsmodeller förhåller sig till andra befintliga regelverk som kan vara relevanta för den grupp som träffas av våra förslag, bland annat genom att beräkna och redovisa konsekvenserna för andra befintliga ersättningssystem.

Därutöver ska vi beskriva konsekvenser för enskilda och civilsamhället, särskilt konsekvenser för enskildas ekonomiska och sociala situation såväl på kort som på lång sikt. Vi ska vidare särskilt redovisa hur förslagen kan påverka den enskildes incitament och förutsättningar att delta i etableringsinsatser. Konsekvenser för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens administration och möjlighet till effektiv kontroll ska redovisas. Därutöver ska vi beskriva möjliga risker förenade med olika kvalificeringsvillkor, som exempelvis risken för falska eller oriktiga anställningsavtal. Vi ska också särskilt beskriva konsekvenser för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet, liksom för utrikes födda personers etablering på arbetsmarknaden i stort. En redovisning för kostnader för kommunerna utifrån hur många hushåll som kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd med de föreslagna förändringarna ska också göras.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.1.2 Utgångspunkter

Om de krav som ställs på vår konsekvensanalys (se avsnitt 10.1.1) i förhållande till vårt upplägg av analysen kan följande sägas.

Detta kapitel behöver läsas tillsammans med övriga delar av betänkandet. Vårt uppdrag innebär att vi ska lämna förslag på nya modeller för kvalificering till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Direktiven ramar in uppdraget genom att ange vilka personer som ska träffas av regleringen, ett antal parametrar som ska ingå i modellerna och hur strikt regleringen ska vara, det vill säga att den inte ska vara mer generös än vad som krävs enligt EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden. Direktivens beskrivning av det aktuella problemet är utgångspunkten och de förutsättningar detta gett för vårt arbete beskrivs i kapitel 3.

Våra direktiv lämnar av flera anledningar ett begränsat utrymme för oss att lämna förslag på alternativa lösningar. Trots detta kan man naturligtvis i vissa avseenden konstruera modellerna på något olika sätt. Vi har vägt olika konstruktioner mot varandra, vilket har mynnat ut i de förslag vi därefter lagt fram. Dessa överväganden framgår av kapitel 5–8. Alternativa förslag har inte varit aktuella eftersom de inte svarar lika väl mot direktiven. Det innebär i sin tur att vi inte gjort någon fullständig konsekvensanalys för andra förslag än de vi lägger fram. Vi hänvisar i stället till skälen för våra förslag, som de presenteras i kapitel 5–8.

När det gäller konsekvenser måste vi också framhålla att våra förslag innebär långtgående och delvis samverkande förändringar i ett komplext välfärdssystem. Det finns därmed en inte obetydlig risk för att förslagen kan få oförutsedda konsekvenser om de genomförs. Ett annat sätt att se på detta är att osäkerheten i våra beräkningar är större än vad som hade varit fallet för enskilda mindre regelförändringar.

Vi redovisar huvudsakligen konsekvenserna av våra samlade förslag som en helhet. Att reda ut konsekvenserna av alla möjliga kombinationer av förslagen skulle innebära ett alltför omfattande arbete, som dessutom skulle bli väldigt svårt att ta till sig. Vi redovisar dock hur var och en av de olika förmånerna och det ekonomiska biståndet bidrar till den totala finansiella effekten för den offentliga sektorn (avsnitt 10.7.1) och specifikt för kommunerna (avsnitt 10.8.1).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Övriga utgångspunkter för vår konsekvensanalys är följande. När vi redogör för de konsekvenser våra förslag kommer att få utgår vi i många delar från de grupper av personer som har uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd på olika grunder. Vårt fokus ligger då på de största grupperna. Grupper som endast består av ett litet antal personer, exempelvis de som fått uppehållstillstånd som tribunalvittnen (22 kap. 1–2 §§ utlänningslagen [2005:716], UtlL) eller i enlighet med Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 § UtlL) redogör vi inte för. Skälet till det är att grupper med väldigt få individer har en ytterst marginell påverkan på de beräknade konsekvenserna. Vi redogör vidare endast för huvuddragen när det gäller de olika grupperna, vilket innebär att varken beskrivningar eller tabeller i detta kapitel ska ses som uttömmande beskrivningar av gällande rätt.

Våra förslag innehåller även en möjlighet att efter ansökan få socialförsäkringsförmåner även om villkoret om kvalificeringstid inte är uppfyllt. För det krävs synnerliga skäl, vilket innebär att bestämmelsen kommer att tillämpas restriktivt och endast i undantagssituationer (se avsnitt 6.4.5). När vi redogör för hur våra förslag kommer att påverka olika grupper utgår vi från huvudreglerna och bortser från denna möjlighet.

10.1.3 Kapitlets disposition

Kvalificeringsregler för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd påverkar välfärdens grundläggande trygghetssystem. En stor del av analysen i detta kapitel har därför fokus på ekonomiska konsekvenser, med utgångspunkt i hur många personer som påverkas av reformen och på vilket sätt. Den metod och det dataunderlag som varit utgångspunkten för våra beräkningar finns i avsnitt 10.2. För att göra konsekvenserna av våra förslag mer överskådliga redogör vi därefter, i avsnitt 10.3, för hur våra förslag påverkar olika grupper av personer som vistas i Sverige. Enligt våra direktiv ska vi därutöver analysera hur kvalificeringsmodellerna påverkar in- och utträde ur olika ersättningssystem. I avsnitt 10.4 redogör vi därför för de ersättningar som personer som omfattas av systemet för mottagning av vissa nyanlända kan få och hur våra förslag skulle förändra den bilden.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

I avsnitt 10.5 redogör vi för antalet personer som skulle ha gått miste om de aktuella socialförsäkringsförmånerna eller ekonomiskt bistånd om de kvalificeringsvillkor vi föreslår hade tillämpats 2024. Utifrån reformens syften – att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer och att stärka drivkrafterna för eget arbete och egen försörjning – är det vidare av stor vikt att belysa reformens samhällsekonomiska konsekvenser. I avsnitt 10.6 analyserar vid därför hur reformen kommer att påverka bland annat invandringen till Sverige, sysselsättningen, brottsligheten och integrationen. Avsnitt 10.7 innehåller en översikt över de finansiella effekter som vi uppskattar att reformen medför för offentlig sektor – staten, kommunerna och ålderspensionssystemet. En mer detaljerad redogörelse av vad dessa kostnader hänför sig till för kommunerna respektive statliga myndigheter finns i avsnitt 10.8 respektive 10.9. I dessa två avsnitt redogör vi också för övriga konsekvenser för kommuner och statliga myndigheter, till exempel vad gäller ärendehandläggning och hantering av övergångsbestämmelser. De ekonomiska och sociala effekter våra förslag har för enskilda finns i avsnitt 10.10. Här finns också särskilda bedömningar av hur reformen påverkar situationen för högkvalificerad arbetskraft och personer med funktionsnedsättning. Vi redogör för konsekvenserna för barn separat, i avsnitt 10.11.

Hur företagen påverkas av våra förslag framgår av avsnitt 10.12. Därefter redogör vi för effekterna för de allmänna förvaltningsdomstolarna (avsnitt 10.13), felaktiga utbetalningar (avsnitt 10.14) och jämställdheten (avsnitt 10.15). I avsnitt 10.16 finns konsekvenserna för Sveriges internationella åtaganden. Slutligen redogör vi i avsnitt 10.17 för vissa övriga konsekvenser, till exempel för frivilligorganisationernas arbete.

10.2 Metod och dataunderlag för våra beräkningar

Beräkningarna av förslagens finansiella effekter för den offentliga sektorn och för hushållen har genomförts med hjälp av Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell FASIT. Vi har i beräkningarna utgått från mikrodata från STAR-urvalet för inkomståret 2022. STAR-urvalet består i första hand av registeruppgifter från Inkomst- och taxeringsregistret och omfattar drygt 2,1 miljoner

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

personer. Målpopulationen i STAR-urvalet utgör de som har deklarerade inkomster. I urvalet ingår, förutom fysiska personer som har varit folkbokförda antingen vid årets början eller slut, även fysiska personer som inte är folkbokförda, dödsbon samt personer som är skattskyldiga i Sverige men som inte är folkbokförda här. Urvalet har omräknats till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och nu gällande regler för 2025. STAR-urvalet har kompletterats med individuppgifter rörande invandring från databasen STATIV, som bland annat består av uppgifter som SCB har hämtat från Migrationsverket.

De finansiella effekterna är beräknade som en skillnad mot ett nollalternativ som bygger på simulerade utfall för kommande år där dagens regelverk förblir oförändrade. Samma prognoser och framskrivningar används sedan för att beräkna nollalternativet och för att beräkna de olika utfallen om förslagen genomförs. Nollalternativet redovisas dock inte separat i nivåform, utan ska tolkas som att de beräknade konsekvenserna uteblir.

Framskrivningen från 2022 till 2024 och 2025 i FASIT-modellen utgår från att individerna behåller alla sina grundläggande egenskaper såsom till exempel ålder, kön, sysselsättning, arbetslöshet med mera. Inkomsterna räknas om utifrån Konjunkturinstitutets prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Därefter justeras individernas och hushållens vikter om så att antalet personer i befolkningen, antalet sysselsatta, antalet arbetslösa med mera stämmer överens med prognosticerade nivåer för 2024 och 2025. I urvalet finns även vissa uppgifter om migranternas medborgarskap och födelseregion. I beräkningarna antar vi att individer som bosätter sig i Sverige kommer från den födelseregion där de är födda.

Vi har använt oss av SCB:s befolkningsprognos, som innehåller prognosticerad invandring till Sverige från olika länder. Eftersom uppgifterna är baserade på prognoser är de förknippade med osäkerhet. Den framtida migrationen är emellertid extra osäker, inte minst på grund av det nuvarande internationella säkerhetspolitiska läget.

Datamaterialet har kompletterats och matchats ihop med insamlade månadslöner från SCB för inkomståret och året innan, det vill säga 24 månader. Anledningen till det är att vi genom kompletteringen kan åskådliggöra de berörda personernas möjlighet att förkorta kvalificeringstiden för socialförsäkringsförmånerna genom eget arbete. Uppgifter om månadslöner finns enbart för två år till-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

baka. Det innebär att vissa personer som har bosatt sig i Sverige för tre till fem år sedan, kan ha uppfyllt det inkomstvillkor som vi föreslår för socialförsäkringsförmåner trots att personerna saknar en lön som motsvarar villkoret under den senaste tvåårsperioden (för vilka löneuppgifter finns). Denna underskattning av antal personer som har uppfyllt inkomstvillkoret bedöms vara relativt liten och överskattningen av de finansiella effekterna är därmed marginell. Beräkningar utifrån longitudinella årsinkomster visar att cirka 0,4 procent av de som för 3–5 år sedan hade en årsinkomst som motsvarade inkomstvillkoret inte uppfyllde detta villkor under de senaste två åren.

FASIT-modellen innehåller nu gällande skatte- och socialförsäkringsregler med mera vilket möjliggör simuleringar av regeländringarnas finansiella konsekvenser – till exempel de kvalificeringsvillkor för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd som vi föreslår. För de finansiella beräkningarna i detta kapitel utnyttjar vi det framskrivna urvalet till 2025 för att fånga dagens regelsystem.

Modellen är dock statisk i den meningen att individernas beteende inte förändras av regelförändringar trots att de regler vi föreslår syftar till att ändra deras beteende. Det innebär att kvalificeringsvillkoren varken påverkar invandringen till Sverige eller utbudet av arbetskraft i modellen. Vi kompletterar därför den finansiella konsekvensanalysen med en övergripande analys som inkluderar effekten av att individernas beteende anpassas i enlighet med de uppskattningar vi gjort med empirisk forskning som grund, se kapitel 4. I avsnitt 10.7.2 frångår vi de statiska beräkningarna utan beteendeeffekter och redogör för dynamiska räkneexempel som inkluderar ändrat beteende. Liksom Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (SOU 2025:15) har vi valt att inte använda oss av den arbetsutbudsdel som finns i FASIT-modellen. Det beror på att den delen av FASIT-modellen är skattad på tjugo år gamla data som inte kan förväntas beskriva beteendet hos de grupper vi är intresserade av.

I FASIT-modellen beräknas även utbetalningar av ett antal hushållsanknutna förmåner – bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Ett beräkningsproblem för dessa förmåner och bidrag är att de kräver en ansökan, men alla som är berättigade till förmånerna ansöker inte om dem. I model-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

len hanteras detta genom att varje hushåll tilldelas en fördefinierad sannolikhet att söka en förmån som avgör om hushållet i simuleringen söker den förmånen. De utbetalda bidragen är inledningsvis indelade i fyra antalsmässigt lika stora grupper (kvartiler). Grupp 1 motsvarar således den fjärdedel av bidragsmottagarna som fått högst bidrag, grupp 2 den fjärdedel som fått näst högst bidrag, grupp 3 den fjärdedel som fått näst lägst bidrag och slutligen grupp 4 den fjärdedel som fått lägst bidrag. Sannolikheten att söka bidraget har beräknats inom varje grupp (kvartil) baserat på antal hushåll som har fått bidraget och antal hushåll som skulle ha fått bidraget om de hade sökt. Om hushållets fördefinierade sannolikhet är mindre än sannolikheten för gruppen antas de söka förmånen, annars inte. Reformen innebär att vissa hushåll inte längre kommer att få tillgång till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Därigenom ökar behovet av ekonomiskt bistånd. Det ökade behovet innebär att vissa hushåll byter bidrags- eller kvartilgrupp och därmed ökar sannolikheten att de ansöker om och får ekonomiskt bistånd i FASIT-modellen.

De beräknade finansiella effekter som presenteras är uttryckta i 2025 års priser och volymer. Framräkningen av underlaget efter 2024 utgår från antal folkbokförda personer 2024, som justerats utifrån SCB:s befolkningsprognos (april 2024). Antalet folkbokförda migranter som kommer från tredjeland till Sverige har minskat under de senaste fem åren. Antalet vuxna personer i den gruppen, som blev folkbokförda först 2022 uppgick till omkring 50 000, medan de som blev folkbokförda 2023 och senare uppgår till omkring 42 000 personer. I de finansiella beräkningarna för 2027 och senare har hänsyn tagits till att antalet folkbokförda migranter blir färre av att några återvandrar, avlider eller av andra skäl inte är folkbokförda i Sverige nästkommande år. Sannolikheten för att en immigrant inte är folkbokförda nästkommande år är beräknad, med hjälp av SCB:s longitudinella urval, till nästan 1,9 procent.

Med antagande om att framtida migranter har samma egenskaper (sysselsättningsnivå, inkomster med mera) som migranterna som har bosatt sig i Sverige under den senaste femårsperioden kommer utfallet att bero på utvecklingen av antalet invandrare framgent som omfattas av kvalificeringsvillkoren. Beräkningarna utgår från egenskaperna för 2024 års migranter som har bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren. Även om morgondagens migranter sannolikt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kommer att ha andra egenskaper än dagens har vi på grund av prognosernas osäkerhet och ofullständighet inte kunnat ta hänsyn till det. Vi bedömer ändå att analyser som utgår från egenskaper hos nuvarande migranter kan ligga till grund för tillräckligt goda bedömningar av reformens konsekvenser.

Uppgifter avseende assistansersättning kommer från Försäkringskassan och avser 92 personer som fick förmånen 2024 och som kom till Sverige under perioden 2020–2024.

10.3 Reformen påverkar främst tredjelandsmedborgare, men även vissa EU/EES-medborgare

Vår bedömning: Kvalificeringsvillkoren för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner träffar huvudsakligen tredjelandsmedborgare. I praktiken kommer svenska medborgare, nordiska medborgare och EU/EES-medborgare oftast att ha tider av bosättning som de enligt unionsrätten får tillgodoräkna sig vid bedömningen av om de uppfyller dessa kvalificeringsvillkor.

Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd träffar tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder och anknytning till andra än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Bland EU/EES-medborgarna är det främst personer med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

De som träffas av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd är tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder eller anknytning till andra personer än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Även EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva kommer att träffas av båda villkoren.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vår bedömning

För att göra konsekvenserna av våra förslag mer överskådliga redogör vi i detta avsnitt för hur våra förslag påverkar olika grupper av personer som vistas i Sverige. Vi utgår från en uppdelning utifrån medborgarskap, uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd, vilka enligt Sveriges internationella åtaganden utgör de rättsliga grunderna för vistelsen i Sverige och som avgör om och i så fall på vilken nivå en person kan ha rätt till olika förmåner (se avsnitt 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.3.2 och 5.3.3). Sveriges internationella åtaganden innebär också att vissa grupper kan ha rätt till socialförsäkringsförmåner, men inte ekonomiskt bistånd, eller tvärtom. För att tydligt åskådliggöra detta gör vi nedan sammanfattningar även i tabellform. Som vi beskrivit i avsnitt 10.1.2 fokuserar vi på de största grupperna av uppehållstillstånd respektive uppehållsrätt och utgår från huvuddragen när det gäller de olika grupperna.

I samband med att vi beskriver hur de olika grupperna berörs av våra förslag redogör vi också för statistik från Migrationsverket gällande antalet beviljade uppehållstillstånd under 2024. Eftersom EU/EES-medborgare inte behöver registrera sin uppehållsrätt finns det ingen statistik som på ett lika tillförlitligt sätt visar hur många som vistas i Sverige utifrån de olika uppehållsrättsgrunderna. Statistik från SCB och STAR-urvalet visar dock att det 2024 vistades nästan 90 000 EU/EES-medborgare i Sverige, som kommit till landet under de senaste fem åren. Våra beräkningar av hur många personer som påverkas av förslagen finns i avsnitt 10.5.

10.3.1 Hur påverkas svenska medborgare?

Svenska medborgare som kommer till Sverige kommer att omfattas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner. Enligt våra förslag får man dock tillgodoräkna sig perioder av bosättning i Sverige inom en ramtid om 15 år. Detsamma gäller bosättningsperioder inom ett annat EU/EES-land, om den svenska medborgaren har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen (se vidare avsnitt 5.3.2 och 6.4.5). Därför påverkas i praktiken endast de svenska medborgare som varit bosatta utanför EU/EES under mer än 10 av de senaste 15 åren av våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner. De kan dock, precis som övriga

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

grupper, kvalificera sig fortare genom arbete. Svenska medborgare kommer inte att omfattas av våra förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd.

10.3.2 Hur påverkas nordiska medborgare och lagligen bosatta i andra nordiska länder?

Nordiska medborgare och andra personer som är lagligen bosatta i ett nordiskt land och som kommer till Sverige omfattas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner. Dessa personer kommer dock att få tillgodoräkna sig perioder av bosättning i Sverige eller annat EU/EES-land (inkluderat annat nordiskt land) inom en ramtid om 15 år enligt artikel 3 och 4 nordiska konventionen om social trygghet (se avsnitt 6.4.6). I praktiken kommer våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner således endast att påverka de nordiska medborgare som varit bosatta utanför Sverige, EU/EES (inkluderat de nordiska länderna) mer än 10 år av ramtiden (15 år).

Alla nordiska medborgare som lagligen vistas i ett annat nordiskt land ska jämställas med det landets egna medborgare enligt artikel 4 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster (se avsnitt 7.4.2). Nordiska medborgare behöver således inte kvalificera sig till ekonomiskt bistånd. Det bör i sammanhanget dock påpekas att nämnda konvention är föremål för revidering.

10.3.3 Hur påverkas EU/EES-medborgare?

EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar som bosätter sig i Sverige omfattas av kvalificeringskravet för socialförsäkringsförmåner. Det bör i detta sammanhang påpekas att familjemedlemmarna kan vara tredjelandsmedborgare. EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar kommer dock att få tillgodoräkna sig bosättningsperioder i Sverige eller annat EU/EES-land inom en ramtid om 15 år. I praktiken kommer våra förslag om kvalificeringstid för socialförsäkringsförmåner således endast att påverka de EU/EES-medborgare som bott utanför EU/EES mer än 10 år av de senaste 15 åren.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

I vilken utsträckning EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd beror på den grund för uppehållsrätt med vilken de vistas i Sverige.

De som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egna företagare och deras familjemedlemmar, omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd under de första tre månadernas vistelse i Sverige. Efter tre månaders vistelse i Sverige har de rätt till ekonomiskt bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Utifrån Socialstyrelsens vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare tillämpar de flesta kommuner sannolikt regelverket på detta sätt redan i dag.[1] Vårt förslag innebär dock ett klargörande av vad som gäller för dessa EU/EES-medborgare under de första tre månadernas vistelse i Sverige.

De som har permanent uppehållsrätt behöver inte kvalificera sig till ekonomiskt bistånd. Det samma gäller för deras familjemedlemmar.

De som har uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. För att det ska finnas uppehållsrätt relaterat till dessa grunder måste EU/EES-medborgaren enligt 3 a kap. 3 § UtlL dock ha tillräckliga tillgångar för sin försörjning. Vårt förslag innebär således inte någon direkt förändring i praktiken av rätten till ekonomiskt bistånd för dessa personer.

[1] Socialstyrelsen, *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare*, juni 2020, Artikelnummer 2020-6-6815, s. 11–15.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 10.1 Hur påverkas svenska medborgare, nordiska medborgare och EU/EES-medborgare av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna och för ekonomiskt bistånd

Redogörelse utifrån den rättsliga grunden för vistelsen i Sverige

Personkrets	Behöver kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner	Behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd
Svenskt medborgskap	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Nej
Nordiskt medborgarskap	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige, EU/EES samt nordiska länder inom ramtiden	Nej
EU/EES-medborgarskap		
Permanent uppehållsrätt, inklusive familjemedlemmar	Ja, men uppfyller kvalificerings-tiden genom fem års oavbruten laglig vistelse i Sverige	Nej
Uppehållsrätt som arbetstagare/egenföretagare, inklusive familjemedlemmar	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/ EES inom ramtiden	Ingen rätt till bistånd första tre månaderna, därefter nej
Uppehållsrätt som arbetssökande, inklusive familjemedlemmar	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Ja
Uppehållsrätt för studier, inklusive familjemedlemmar	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Ja
Uppehållsrätt som icke-ekonomiskt aktiva	Ja, men får tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i Sverige samt EU/EES inom ramtiden	Ja

10.3.4 Hur påverkas tredjelandsmedborgare?

Hur tredjelandsmedborgare påverkas av våra förslag beror på den grund med vilken de har rätt att vistas i Sverige. *Flyktingar* och *alternativt skyddsbehövande* (4 kap. 1 och 2 §§ UtlL) kommer att omfattas av kvalificeringskravet för socialförsäkringsförmåner. De behöver dock inte kvalificera sig till ekonomiskt bistånd. Det samma gäller för vissa av deras familjemedlemmar. Eftersom *kvotflyktingar*

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

(5 kap. 2 § första stycket UtlL) får status antingen som flyktingar eller som alternativt skyddsbehövande gäller detsamma för dessa personer och deras familjemedlemmar.

Personer som har uppehållstillstånd med *tillfälligt skydd* eller efter tillfälligt skydd med stöd av massflyktsdirektivet (21 kap. 2, 3, 4, eller 6 § UtlL) anses inte bosatta i Sverige i socialförsäkringsbalkens, SFB:s, mening (5 kap. 3 § andra stycket SFB). De är därmed inte försäkrade för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Våra förslag påverkar således inte deras tillgång till dessa förmåner. Enligt 5 § lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall ska personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd folkbokföras efter de första tolv månaderna av uppehållstillståndens sammanlagda giltighetstid, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Efter folkbokföringen tillhör de den personkrets som kan få ekonomiskt bistånd. Våra förslag innebär att de inte behöver kvalificera sig till sådant bistånd.

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av *arbete eller för att bedriva näringsverksamhet* (5 kap. 10 och 10 a §§ UtlL), *säsongsarbete* (6 c kap. UtlL) eller för *forskning, viss praktik, visst volontärarbete eller au pair-arbete* (5 b kap. UtlL) omfattas av kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd. Även de personer som fått *EU-blåkort* på grund av en högkvalificerad anställning och deras familjemedlemmar (6 a kap. 1 och 9–10 a §§ UtlL) omfattas av båda kvalificeringsvillkoren. Detsamma gäller personer med *ICT-tillstånd* (6 b kap. 1 § UtlL). Uppehållstillstånd på samtliga dessa grunder förutsätter dock att personen kan försörja sig själv under tiden i Sverige. Gällande högkvalificerade arbetstagare, se vidare avsnitt 10.10.2.

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av *studier* (5 kap. 10 § UtlL) eller *studier inom högre utbildning* (5 b kap. UtlL) anses inte bosatta i Sverige i SFB:s mening (5 kap. 7 § andra stycket SFB). De är därmed inte försäkrade för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, vilket innebär att våra förslag om kvalificering för dessa förmåner inte påverkar dem. Personer med uppehållstillstånd på grund av studier eller studier inom högre utbildning omfattas emellertid av vårt förslag om kvalificering för ekonomiskt bistånd och kommer därför att påverkas av den delen av reformen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av *anknytning* till en person som är bosatt i Sverige (5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL) omfattas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd (se ovan angående anhöriga till flyktingar och alternativt skyddsbehövande). I detta sammanhang bör det dock påpekas att uppehållstillstånd på grund av anknytning i många fall förutsätter att anknytningspersonen kan försörja sig och den sökande (5 kap. 3 b–f §§ UtlL).

Även personer som fått uppehållstillstånd på grund av *verkställighetshinder* (12 kap. 18 § UtlL) eller på grund av *synnerligen ömmande omständigheter* (5 kap. 6 § UtlL) omfattas av båda kvalificeringsvillkoren.

För samtliga tredjelandsmedborgare gäller att de enligt våra förslag får tillgodoräkna sig perioder av bosättning i Sverige inom en ramtid om 15 år. Detsamma gäller bosättningsperioder inom ett annat EU/EES-land, om de har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen.

Tabell 10.2 Hur påverkas tredjelandsmedborgare av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna och för ekonomiskt bistånd?

Redogörelse utifrån den rättsliga grunden för vistelsen i Sverige, samt antal beviljade uppehållstillstånd på olika grunder 2024

Grund för rätt att vistas i Sverige	Behöver kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner	Behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd	Antal beviljade uppehållstillstånd 2024[i]
Flykting	Ja	Nej	1 961
Alternativt skyddsbehövande	Ja	Nej	914
Vidarebosättning (kvotflyktingar)	Ja	Nej	956
Anhöriga till flykting/alternativt skyddsbehövande	Ja	Nej	2 920
Tillfälligt skydd	Anses inte bosatta i Sverige enligt SFB	Nej	11 038
Uppehållstillstånd på grund av arbete eller eget företag[ii]	Ja	Ja	27 009
Anknytning[iii]	Ja	Ja	21 584
Studier[iv]	Anses inte bosatt i Sverige enligt SFB	Ja	18 453

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Grund för rätt att vistas i Sverige	Behöver kvalificera sig för socialför-säkringsförmåner	Behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd	Antal beviljade uppehållstillstånd 2024[i]
Verkställighetshinder	Ja	Ja	784
Synnerligen ömmande omständigheter	Ja	Ja	576

Anm.: Samtliga grupper får gällande socialförsäkringsförmåner tillgodoräkna sig bosättningsperioder i Sverige samt inom övriga EU/EES-länder inom ramtiden, om kriterierna i samordningsförordningarna är uppfyllda.

[i] Migrationsverket, Beviljade uppehållstillstånd, 2024, hämtad 2025-01-28, https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Beviljade-uppehallstillstand-oversikter.html. Avser förstagångsärenden, det vill säga inte ärenden som gäller förlängning av redan beviljade uppehållstillstånd.

[ii] Inkluderar arbetstagare, egna företagare, forskare, internationella utbyten, professionella idrottsutövare/tränare, söka arbete eller starta verksamhet samt volontärer. Även anhöriga till dessa personer ingår.

[iii] Avser bland annat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL. Anhöriga till flyktingar/alternativt skyddsbehövande inte medräknade.

[iv] Inkluderar även anhöriga till studerande.

10.3.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att de grupper som kommer att träffas av våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner främst är tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige. Detta kommer därför att vara utgångspunkten när vi i detta kapitel beräknar konsekvenserna av våra förslag.

Det är även i huvudsak tredjelandsmedborgare som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Det gäller huvudsakligen personer med uppehållstillstånd på grund av

- arbete,
- studier,
- på grund av anknytning till andra än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande,
- synnerligen ömmande omständigheter, eller
- verkställighetshinder.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Bland EU/EES-medborgarna är det främst följande personer som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Personer med uppehållsrätt

- som arbetssökande,
- studerande, eller
- som icke-ekonomiskt aktiva.

Vissa grupper kommer således att träffas av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Det handlar om följande grupper.

Tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd

- på grund av synnerligen ömmande omständigheter,
- på grund av verkställighetshinder,
- på grund av arbete eller studier, eller
- på grund av anknytning till andra personer än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som

- arbetssökande,
- studerande, eller
- icke-ekonomiskt aktiva.

10.4 Konsekvenser för in- och utträde ur olika ersättningssystem

Av avsnitt 10.3.4 framgår hur våra förslag påverkar tredjelandsmedborgares tillgång till de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av våra förslag samt ekonomiskt bistånd å enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Enligt våra direktiv ska vi även analysera hur kvalificeringsmodellerna påverkar in- och utträde ur olika ersättningssystem. I detta avsnitt redogör vi därför för de ersättningar som de personer som omfattas av systemet för mot-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tagning av vissa nyanlända kan få. För att skapa en bättre överblick förekommer det vissa upprepningar av det som står i avsnitt 10.3.4.

I vår redogörelse utgår vi från olika typer av uppehållstillstånd, eftersom det främst är tredjelandsmedborgare som omfattas av mottagningssystemet. Utgångspunkten är vidare vad som gäller vid en förstagångsansökan för dessa grupper – vid ansökan om förlängning kan exempelvis tillstånd oftast sökas inifrån Sverige och försörjningsmöjligheterna för de som söker förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning prövas inte. Som vi beskrivit i avsnitt 10.1.2 fokuserar vi på de största grupperna av uppehållstillstånd.

Vi redogör separat för de flyktingar och alternativt skyddsbehövande som kommer som kvotflyktingar till Sverige, eftersom deras mottagande ser något olika ut än för övriga flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Övriga grupper som ingår i redogörelsen är personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt de som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder. Vi klargör också vad som gäller för de som har uppehållstillstånd på grund av arbete, näringsverksamhet eller studier, trots att de inte omfattas av mottagningssystemet för nyanlända. Anledningen till detta är att en majoritet av de som får uppehållstillstånd i Sverige finns inom dessa grupper. Vad som gäller för anhöriga till de olika grupperna redogörs för i anslutning till respektive grupp.

10.4.1 Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

Om förutsättningarna är uppfyllda har asylsökande möjlighet att få bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, under den tid som deras ansökan prövas av Migrationsverket (1 och 8 §§ första stycket LMA). Under den tid en person omfattas av LMA har han eller hon inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (l § andra stycket LMA). De asylsökande som har fått undantag på kravet att ha arbetstillstånd enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF kan ha rätt till vissa arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt SFB om de arbetar under den tid då deras asylansökan prövas.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Rätten till bistånd enligt LMA upphör som huvudregel när uppehållstillstånd har beviljats. De som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande (skyddsbehövande) har därefter rätt att vid behov ansöka om ekonomiskt bistånd enligt SoL. Som framgår av avsnitt 10.3.4 medför våra förslag ingen ändring av detta.

När uppehållstillstånd har beviljats har skyddsbehövande i dagsläget tillgång till både bosättningsbaserade och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Våra förslag innebär dock att skyddsbehövande kommer att omfattas av kvalificeringskrav för nio bosättningsbaserade förmåner. De kommer således att behöva kvalificera sig för att få dessa förmåner, antingen genom fem års bosättning eller genom inkomster som når upp till de nivåer som vi föreslår.

Skyddsbehövande får som huvudregel arbeta i Sverige, eftersom de oftast beviljas ett arbetstillstånd när uppehållstillståndet beviljas (6 kap. 3 § UtlL). Som framgår av avsnitt 8.2, kan de också, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas en plats i etableringsprogrammet, med etableringsersättning. I denna del medför våra förslag ingen förändring. Eftersom skyddsbehövande har rätt till ekonomiskt bistånd kan de vid behov också få kompletterande ekonomiskt bistånd när de får etableringsersättning.

Anhöriga till skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd med stöd av skyddsgrundsförordningen omfattas inte av LMA när de anländer till Sverige. I övrigt har de som huvudregel samma rättigheter som de skyddsbehövande vad gäller de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av vårt förslag, ekonomiskt bistånd enligt SoL och etableringsersättning. Deras rätt till bosättningsbaserade förmåner förändras genom vårt förslag på samma sätt som för den skyddsbehövande person som de har anknytning till.

10.4.2 Kvotflyktingar

En kvotflykting är en person som har blivit utvald av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett annat land. Dessa personer har fått antingen flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

För kvotflyktingar gäller därför samma förutsättningar som för övriga flyktingar och alternativt skyddsbehövande, med två skillnader. Dels omfattas kvotflyktingar inte av LMA, eftersom de reser till Sverige när beslut om uppehållstillstånd och boende i kommun finns på plats. Det innebär att de vid behov har rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL när de folkbokfört sig i den kommun som tagit emot dem. Dels behöver kvotflyktingar inte något arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Det beror på att de beviljas permanenta uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL.

10.4.3 Uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd (massflyktsdirektivet)

Personer som har sökt uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan få ekonomiskt bistånd enligt LMA, om förutsättningarna för det är uppfyllda (1 och 8 §§ första stycket LMA). Dessa personer har fortsatt rätt till bistånd enligt LMA när uppehållstillstånd har beviljats. Det är först vid folkbokföring som en person med tillfälligt skydd inte längre tillhör personkretsen för LMA (1 § första stycket 2 LMA). Folkbokföring för dessa personer kan ske först efter de första tolv månaderna av uppehållstillståndets sammanlagda giltighetstid (5 § lagen [2024:691] om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall). Som nämnts ovan har en person inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader, så länge han eller hon omfattas av LMA. Efter det att personer med tillfälligt skydd har folkbokfört sig har de dock möjlighet att vid behov få ekonomiskt bistånd. Som framgår av avsnitt 10.3.4 medför våra förslag ingen ändring av detta.

Personer med tillfälligt skydd anses inte bosatta i Sverige enligt SFB (5 kap. 3 § andra stycket SFB). Det innebär att de inte har rätt till några bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. De får dock arbeta i Sverige, eftersom de ska beviljas ett arbetstillstånd (21 kap. 7 § UtlL). Om de arbetar har de tillgång till de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Våra förslag innebär ingen förändring för dessa personer när det gäller tillgången till socialförsäkringsförmåner.

Som framgår av avsnitt 8.2.2, kan personer med tillfälligt skydd också, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas en plats

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

i etableringsprogrammet, med etableringsersättning. I denna del medför våra förslag ingen förändring. Eftersom personer med tillfälligt skydd har rätt till ekonomiskt bistånd kan de vid behov också få kompletterande ekonomiskt bistånd när de får etableringsersättning.

Som framgår av avsnitt 5.2.3 gäller det beslut som aktiverade massflyktsdirektivet för fördrivna personer från Ukraina fram till den 4 mars 2026. Om beslutet inte förlängs ytterligare upphör det tillfälliga skyddet efter detta datum.

10.4.4 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

De som får uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter befinner sig i landet vid tidpunkten för ansökan (prop. 2004/05:170 s. 187 f. och s. 280). Inom denna grupp kan det finnas personer som initialt har sökt asyl i Sverige, och under asylprocessen haft tillgång till bistånd enligt LMA (se avsnitt 10.4.1). Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter får som huvudregel arbeta i Sverige, eftersom de oftast även beviljas arbetstillstånd (6 kap. 3 § UtlL). De har i dagsläget tillgång till både bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt SFB. De kan också vid behov ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Våra förslag innebär att personer som beviljats sådant uppehållstillstånd kommer att behöva kvalificera sig för nio bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd enligt SoL. De kan dock fortfarande, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas att ta del av etableringsprogrammet med en rätt till etableringsersättning. Våra förslag innebär emellertid att det inte längre kommer att finnas en möjlighet till kompletterande ekonomiskt bistånd enligt SoL för personer inom denna grupp som får etableringsersättning.

Som huvudregel ska en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ha beviljats före ankomsten till Sverige. Personer som beviljats uppehållstillstånd som anhöriga till dem som har fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter har samma rättigheter som anknytningspersonen vad gäller de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av vårt förslag, ekonomiskt bistånd enligt SoL och etableringsersättning. Deras

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

rätt till bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd förändras genom reformen på samma sätt som för den person som de har anknytning till. Värt att notera är dock att de som får uppehållstillstånd på grund av anknytning som huvudregel får arbeta i Sverige, eftersom de oftast beviljas arbetstillstånd (6 kap. 3 § UtlL). För uppehållstillstånd krävs som huvudregel att anknytningspersonen kan försörja både sig själv och den anhöriga.

10.4.5 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL) har tidigare fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Därefter har det, i ett ärende om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, konstaterats att det finns hinder för att verkställa detta beslut. Inom denna grupp kan det finnas personer som initialt har ansökt om asyl i Sverige, och under asylprocessen haft tillgång till bistånd enligt LMA (se avsnitt 10.4.1). Under den tid som frågan om verkställighetshinder prövas kan dessa personer under vissa förutsättningar åter få rätt till bistånd enligt LMA (11 a § LMA).

Personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder får som huvudregel arbeta i Sverige, eftersom de oftast även beviljas arbetstillstånd (se 6 kap. 3 § UtlL). De har i dag tillgång till arbets- och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner enligt SFB, om förutsättningarna för det är uppfyllda. De kan också vid behov ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Våra förslag innebär att personer inom denna grupp kommer att behöva kvalificera sig för nio bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd enligt SoL. De kan dock fortfarande, om förutsättningarna för det är uppfyllda, erbjudas att ta del av etableringsprogrammet med en rätt till etableringsersättning. Våra förslag innebär emellertid att det inte längre kommer att finnas en möjlighet till kompletterande ekonomiskt bistånd enligt SoL för personer inom denna grupp som får etableringsersättning.

För de som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder gäller de förutsättningar som framgår av föregående avsnitt (avsnitt 6.4.4).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.4.6 Uppehållstillstånd på grund av arbete, näringsverksamhet och studier

Det finns en mängd olika typer av uppehållstillstånd för arbete, näringsverksamhet och studier. Vi redogör kort för dessa i avsnitt 10.3.4 och en mer utförlig redogörelse finns i avsnitt 5.2.3. Dessa personer beviljas uppehållstillstånd för att bedriva olika typer av verksamhet och det finns bestämmelser i svensk lagstiftning som säkerställer att de som huvudregel kan försörja sig själva, se avsnitt 5.2.3. När dessa personer arbetar i Sverige har de rätt till arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner, om övriga förutsättningar för det är uppfyllda. I det sammanhanget vill vi uppmärksamma att även de som har ett uppehållstillstånd för studier på universitet eller högskola och de som kommer hit för forskning, viss praktik eller au pair-arbete har rätt att arbeta i Sverige, eftersom de är undantagna från kravet på arbetstillstånd.

De tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att arbeta, bedriva näringsverksamhet eller studera ska som huvudregel ha ett arbetstillstånd före ankomsten till Sverige. När de kommer till Sverige omfattas de inte av systemet för mottagning av vissa nyanlända. De omfattas i stället av samma välfärdssystem som svenska medborgare, förutsatt att de uppfyller förutsättningarna för det. Hur våra förslag förändrar deras rätt till de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av våra förslag och ekonomiskt bistånd framgår av avsnitt 10.3.4. Det samma gäller för deras anhöriga. Värt att notera även här är att de som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till dessa personer som huvudregel får arbeta i Sverige (se 6 kap. 3 § UtlL) samt att det som huvudregel krävs att anknytningspersonen kan försörja både sig själv och den anhöriga.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.5 Antal personer som påverkas av våra förslag

Vår bedömning: År 2024 var det omkring 67 000 vuxna personer som fick del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av reformen, samtidigt som de skulle ha omfattats av men inte uppfyllt kvalificeringsvillkoren om dessa hade varit gällande. Detta skulle i sin tur ha påverkat 60 000 barn.

På motsvarande sätt skulle 4 400 vuxna personer som fick ekonomiskt bistånd 2024 inte ha fått det enligt de kvalificeringsregler som vi föreslår, vilket även skulle ha påverkat 3 200 barn.

En del av dessa personer skulle ha påverkats både av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och för ekonomiskt bistånd. Det gäller 2 700 vuxna och 2 800 barn.

Antalet personer som i realiteten kommer att påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor efter ikraftträdandet beror på antalet invandrare till Sverige de närmaste åren, främst från tredjeland.

Skälen för vår bedömning

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag utgör en ekonomisk grundtrygghet för dem som är bosatta i Sverige och det ekonomiska biståndet är välfärdens yttersta skyddsnät. Även de som har sin försörjning tryggad påverkas när dessa grundläggande trygghetssystem förändras, eftersom de vid oförutsedda händelser inte längre kan räkna med att få ekonomisk hjälp från välfärdssystemen innan de kvalificerat sig för förmåner.

I detta avsnitt redogör vi för antalet personer som omfattas av våra förslag och som därmed skulle ha gått miste om utbetalningar från de aktuella socialförsäkringsförmånerna eller ekonomiskt bistånd om reformen hade varit i kraft 2024 utan övergångsbestämmelser för personer som bosatt sig i Sverige dessförinnan. För många av dessa personer handlar det om en reell ekonomisk påverkan på privatekonomin. De beräkningar vi gör bygger på uppgifter från SCB och STAR-urvalet om personer som folkbokfört sig i Sverige för 2024 (se avsnitt 10.2). Hur många som kommer att omfattas av reformen efter ikraftträdandet 2027 är osäkert och beror på invandringen främst från tredjeland. En invandring som är ytterst svår att förutsäga med tanke på rådande säkerhetsläge.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.5.1 Antal och vilka personer som har bosatt sig i Sverige

För 2024 uppskattas antalet invandrade personer, som vid utgången av året var 18 år och äldre och som hade folkbokfört sig i Sverige inom den senaste femårsperioden, till nästan 360 000 personer.

Av de 360 000 vuxna personerna uppskattas nästan 95 000 personer ha sådana inkomster att de skulle nå upp till inkomstvillkoren för kvalificering till socialförsäkringsförmåner som vi föreslår. De som skulle uppfylla kvalificering genom egna inkomster utgör således omkring 26 procent av samtliga migranter som kommer till Sverige. Utifrån inkomstnivån antas dessa personer inte heller ha behov av ekonomiskt bistånd. Av de återstående migranterna är flertalet, omkring 67 procent eller drygt 174 000 personer, födda i tredjeland. Av dessa är nästan sex procent svenska medborgare.

Tabell 10.3 Antal och andel vuxna invandrare som inte uppfyller inkomstvillkoren och som kommit till Sverige 2020–2024

Fördelning utifrån födelseregion och medborgarskap

Medborgarskap	Födelseregion			
	Sverige	EU/EES i övrigt	Tredjeland	Totalt
Svenska medborgare	9,1 %	1,1 %	5,7 %	15,9 %
Övriga EU/EES medborgare	0,2 %	23,3 %	3,6 %	27,1 %
Tredjelandsmedborgare	0,1 %	0,2 %	56,7 %	57,0 %
Totalt (personer)	**24 700**	**64 900**	**173 700**	**263 200**

Anm.: Inkomstvillkoret utgör en inkomst av förvärvsarbete som uppgår till minst 0,48 inkomstbasbelopp (36 576 kronor 2024) per månad under sex månader i följd eller 0,35 inkomstbasbelopp (26 670 kronor 2024) per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.

Uppgifterna är avrundade till närmaste hundratal varför summan av delarna inte överensstämmer med totalen.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

10.5.2 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner

Av dem som 2024 kommit till Sverige under den föregående femårsperioden och är folkbokförda här men inte har uppfyllt inkomstvillkoret för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringarna är merparten (174 000 personer) från tredjeland (baserat på födelseregion i tabell 10.3). Därutöver kom cirka 25 000 personer som var födda i Sverige och omkring 65 000 personer födda i

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

övriga EU/EES, som inte heller har uppfyllt det föreslagna inkomstvillkoret.

Personer från tredjeland är den största gruppen – två tredjedelar av dem som inte skulle ha uppfyllt inkomstvillkoret. Det är dessutom den grupp som i huvudsak träffas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna, eftersom EU/EES-medborgare (inkluderat svenska medborgare) ofta har bosättningsperioder i Sverige eller andra EU/EES-länder som de får tillgodoräkna sig. Av den anledningen redovisar vi lite mer detaljerad statistik för tredjelandsmedborgare. Tabell 10.4 ger en uppskattning av hur många av de personer, 18 år och äldre, som är födda i tredjeland, som bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren, som får del av berörda socialförsäkringsförmåner och som inte skulle ha uppfyllt något av inkomstvillkoren. Det är således denna grupp som främst skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna, om de funnits 2024. Vi redogör också för hur stora belopp som uppskattas ha betalats ut per förmån till dessa personer i genomsnitt per månad under 2024.

Ett problem vid beräkningarna är hur de förmåner och bidrag som tar sikte på en familjs gemensamma kostnader ska fördelas på familjemedlemmarna i hushållet. De vuxna i hushållet antas båda påverkas ekonomiskt av förändringar i barnbidrag, bostadsbidrag och äldreförsörjningsstöd. För att åskådliggöra detta har de hushållsanknutna förmånerna i våra beräkningar fördelats jämnt mellan de vuxna i hushållet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 10.4 Utbetalda socialförsäkringsförmåner till vuxna personer födda i tredjeland som inte uppfyller inkomstvillkoren och som bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren, 2024

Förmån	Antal vuxna personer födda i tredjeland	Genomsnittligt belopp per person och månad
Assistansersättning	90	150 000
Föräldrapenning*	15 710	1 950
Omvårdnadsbidrag	910	4 770
Merkostnadsersättning	130	3 530
Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg	61 280	1 140
Bostadsbidrag	17 450	2 130
Bostadstillägg**	1 240	2 160
Sjuk- och aktivitetsersättning	370	8 540
Äldreförsörjningsstöd	1 200	5 100
Totalt* **	**67 000**	**2 500**

Anm.: Antalet personer och medelbelopp är avrundade till närmaste tiotal.

* Grundbeloppet och lägstanivån om 250 respektive 180 kronor per dag.

** Bostadstillägg till både ålderspensionärer och till personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

*** Samtliga unika personer med förmåner där de vuxna i sammanboende hushåll har delat på de hushållsanknutna bidragen.

Notera att vissa personer kan ta del av fler än en förmån. I sådant fall redovisas de som mottagare för varje förmån i kolumnen ”Antal”. När det totala antalet personer summeras är varje person emellertid endast medräknad en gång.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler. Uppgifterna gällande assistansersättningen har tagits fram utifrån uppgifter från Försäkringskassan.

Av tabell 10.4 framgår att 2024 var det cirka 67 000 vuxna personer som är födda i tredjeland, som bosatt sig i Sverige under de senaste fem åren, som inte skulle ha uppfyllt inkomstvillkoret och som fick del av en eller flera av de angivna socialförsäkringsförmånerna.

Uppgiften om antalet personer som får assistansersättning är hämtade från Försäkringskassan och kommer således från en annan datakälla. De som får assistansersättning antas få del av minst en av de övriga förmånerna och påverkar därför inte det totala antalet personer. Det belopp som betalas ut i assistansersättning är dock högre per person än de övriga förmånerna. Därför har assistansersättningen en inverkan på det totala genomsnittliga utbetalade belopp som redovisas i tabellen. Detta ökar med cirka 160 kronor per månad på grund av assistansersättningen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.5.3 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd

Som framgår av avsnitt 10.3 är det främst följande grupper som kommer att omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

- EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande eller studerande.
- Icke-ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare.
- Tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier, på grund av anknytning till personer som inte har status som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder.

För att beräkna antal personer som ekonomiskt skulle påverkas av reformen gällande ekonomiskt bistånd har vi behövt göra vissa antaganden. På samma sätt som vid uppskattningarna av utbetalda socialförsäkringsförmåner i avsnitt 10.5.2 har vi i våra beräkningar fördelat det ekonomiska biståndet för ett hushåll jämnt mellan de vuxna i hushållet. En fråga som får betydelse för beräkningarna är vilken nivå på ekonomiskt bistånd som ska utgå till ett hushåll där endast en av de vuxna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. I avsnitt 7.6 bedömer vi att det bör överlämnas till rättstillämpningen hur denna fråga slutligen ska hanteras. I beräkningarna utgår vi dock från följande antaganden i dessa situationer. Den del av riksnormen för försörjningsstöd som avser personliga kostnader för den person som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret har inte räknats med i prövningen av biståndet. Det samma gäller den del av de gemensamma hushållskostnaderna som avser den person som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret. Utifrån antagandet att de vuxna i hushållet delar boendekostnaden jämnt mellan sig, har inte heller den del av boendekostnaden som avser den person som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret räknats med. För att tydliggöra detta med ett exempel innebär detta följande för ett hushåll med två vuxna och två barn, där den ena vuxna personen inte uppfyller kvalificeringsvillkoret. De personliga kostnaderna enligt riksnormen för barnen räknas med i hushållets kostnader.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Den vuxna personen som uppfyller kvalificeringsvillkoret räknas som ensamstående och inte som samboende när det gäller personliga kostnader. De gemensamma hushållskostnaderna utgår från den kostnad som enligt riksnormen motsvarar kostnader för ett hushåll med tre personer. Slutligen ingår hälften av en skälig boendekostnad i hushållets kostnader.

Utifrån SCB:s framskrivna urval, uppskattar vi antalet personer, 18 år och äldre, som fick ekonomiskt bistånd 2024 men som inte skulle haft rätt till sådant bistånd enligt våra förslag till kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd, till omkring 4 400 personer. Som vi beskrivit i avsnitt 10.3.3 tillämpas rätten till ekonomiskt bistånd till icke-ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare och EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande eller studerande sannolikt på samma sätt redan i dag. Det betyder att de flesta av de personer som uppskattas inte längre ha rätt till ekonomiskt bistånd efter reformen är tredjelandsmedborgare.

10.5.4 Antal personer som påverkas av kvalificeringsvillkoren för både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd

I tabell 10.5 nedan framgår att antalet vuxna migranter som har fått ekonomiskt bistånd 2024 och som inte skulle ha rätt till sådant bistånd enligt våra förslag uppgår till cirka 4 400 personer. Därefter är det intressant att bedöma hur de olika kvalificeringsmodellerna för socialförsäkringen respektive ekonomiskt bistånd kommer att samverka.

Av tabell 10.5 framgår att det är cirka 67 000 personer som 2024 fick del av någon de bosättningsbaserade förmånerna och som omfattas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringen. Av dessa 67 000 är det cirka 2 700 personer som skulle påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. De kommer således att behöva kvalificera sig för både de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och för ekonomiskt bistånd. Bland den stora grupp på 292 000 personer som inte skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner finns det ytterligare cirka 1 700 personer som har fått ekonomiskt bistånd men skulle behöva kvalificera sig för det, om kvalificeringsreglerna hade varit i kraft 2024.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 10.5 Antal vuxna personer som kommit till Sverige och folkbokfört sig här inom de senaste fem åren och huruvida de skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd 2024

Påverkas av reformen för de bosättningsbaserade förmånerna	Påverkas av reformen för bistånd		
	Nej	Ja	Totalt
Nej	290 300	1 700	292 000
Ja	64 300	2 700	67 000
Totalt	**354 600**	**4 400**	**359 000**

Anm.: Att en person påverkas innebär här att han eller hon har fått en ersättning från de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna respektive fått ekonomiskt bistånd, men inte skulle få det enligt de kvalificeringsvillkor vi föreslår om dessa regler hade gällt redan 2024.
Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

I den grupp med drygt 64 000 personer som skulle påverkas av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna men inte av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd var det nästan 15 000 personer som fick ekonomiskt bistånd 2024. Reformen innebär att behovet av ekonomiskt bistånd ökar i denna grupp så att antalet vuxna personer som får ekonomiskt bistånd skulle öka med uppemot 5 000 personer till närmare 20 000 personer.

För dem som behöver ersätta uteblivna bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner med ekonomiskt bistånd kommer eget arbete ge ett lägre privatekonomiskt utbyte, eftersom en högre förvärvsinkomst får en direkt konsekvens i form av lägre bistånd. Förvisso gäller det samma för vissa – men inte alla – bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, men avräkningen är då inte lika ogynnsam för individen som vid ekonomiskt bistånd.

Antal personer i olika hushållstyper som påverkas av reformen framgår av tabell 10.6 nedan. Där åskådliggörs hur många vuxna personer som ekonomiskt kommer att påverkas av våra respektive förslag om kvalificeringsvillkor, fördelat på hushållstyper. De som 2024 uppskattades få de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag, och som ännu inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren för dessa förmåner, redovisas i kolumnen SFB. De som uppskattades få ekonomiskt bistånd och ännu inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoret för sådant bistånd finns i kolumnen SoL. De som uppfyller båda dessa kriterier finns i kolumnen SFB och SoL.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 10.6 Antal vuxna som skulle påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmånerna (SFB) och/eller ekonomiskt bistånd (SoL), uppdelat på hushållstyper 2024

	SFB	SoL	SFB och SoL
Ensamstående	9 580	1 150	430
med 0 barn	3 670	780	100
med 1 barn	3 060	150	130
med 2 barn	1 820	160	150
med 3 barn eller fler	1 030	60	50
Samboende	57 420	3 250	2 270
med 0 barn	2 360	800	80
med 1 barn	26 390	890	790
med 2 barn	18 590	840	740
med 3 barn eller fler	10 080	720	660
Totalt	**67 000**	**4 400**	**2 700**

Anm.: Antal vuxna som kommit till Sverige och folkbokfört sig här 2020–2024.
Att påverkas innebär här att ha fått bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd samtidigt som man inte skulle vara kvalificerad till samma ersättning enligt de kvalificeringsregler som vi föreslår.
Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

Av tabell 10.6 framgår att de personer som påverkas ekonomiskt av de föreslagna kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd framför allt är samboende med barn.

10.5.5 Antalet barn och vuxna som påverkas av reformen

Även barn påverkas av att föräldrarna inte får ta del av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Nedan i tabell 10.7 uppskattas antalet barn och vuxna som bor i hushåll som påverkas ekonomiskt av kvalificeringsvillkoren. Barnen är fördelade på åldersgrupperna 0–5 år (förskoleålder) 6–15 år (grundskoleålder) respektive 16–17 år (gymnasieålder).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 10.7 Antal barn och vuxna som påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmånerna (SFB) och ekonomiskt bistånd (SoL) och som ännu inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren, 2024

	SFB	SoL	SFB och SoL
0–5 år	30 300	1 600	1 500
6–15 år	27 100	1 400	1 200
16–17 år	3 800	200	100
18 år och äldre	67 000	4 400	2 700
Totalt	**128 200**	**7 600**	**5 500**

Anm.: Vuxna som kommit till Sverige och folkbokfört sig här 2020–2024 och som tar del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd med tillhörande barn.
Att påverkas innebär här att ha fått bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd samtidigt som man inte skulle vara kvalificerad till samma ersättning med de kvalificeringsvillkor som vi föreslår. De som påverkas i kolumnen SFB är personer som inte uppfyller inkomstvillkoret.
Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT, 2022 (SCB), framräknad till 2024 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

10.5.6 Antal personer som påverkas vid ikraftträdandet och av övergångsbestämmelserna

Vårt förslag är att de nya kvalificeringsvillkoren ska träda i kraft den 1 januari 2027. Vi har vidare, i enlighet med våra direktiv, föreslagit övergångsbestämmelser som innebär att kvalificeringsvillkor ska börja tillämpas för personer som är bosatta i Sverige (gällande socialförsäkringsförmånerna) respektive vistas lagligen i Sverige (gällande ekonomiskt bistånd) två år efter ikraftträdandet (se avsnitt 9.4).

Det innebär alltså att de nya kvalificeringsvillkoren under de två första åren (2027 och 2028) endast tillämpas på personer som kommit till Sverige efter ikraftträdandet den 1 januari 2027. Antal personer i den gruppen, som är födda i tredjeland, kommer enligt SCB:s befolkningsprognos att uppgå till cirka 38 700 personer 2027. I beräkningarna för 2028 ingår personer som enligt prognosen antas komma till Sverige från tredjeland 2027 och 2028. Sammantaget beräknas de uppgå till nästan 77 000 personer. Hänsyn har då tagits till att nästan 1,9 procent av de som väntas komma till Sverige 2027 inte finns kvar i landet. Först under 2029 och åren därefter omfattas alla personer som kommit till Sverige under den senaste femårsperioden av reformen. För 2029 uppskattas de uppgå till nästan 187 000 personer, 2030 till nästan 188 000 och 2031 till nästan 189 000 personer.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Vår bedömning: De kvalificeringsvillkor vi föreslår kommer att minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer av arbetsmarknadsskäl, med 5–10 procent.

Sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med 8–20 procentenheter.

Bland dem som varken kommer att vara kvalificerade för socialförsäkringsförmåner eller för ekonomiskt bistånd kommer fler sannolikt att jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning.

Integrationen förväntas påverkas både positivt och negativt. Ökad sysselsättning förbättrar den ekonomiska integrationen medan ökad brottslighet försämrar den sociala och kulturella integrationen. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund blir också svårare att uppfylla.

Skälen för vår bedömning

Syftet med de föreslagna kvalificeringsvillkoren är dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. De föreslagna kvalificeringsvillkoren ska också beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Utifrån dessa syften är det viktigt att belysa förslagens konsekvenser för invandringen till Sverige. Både invandringens volym och dess sammansättning är av intresse, samt specifikt invandringen av högkvalificerad arbetskraft. Vi behandlar konsekvenser för invandringen, och därmed för Sveriges demografi, i avsnitt 10.6.1.

De föreslagna kvalificeringsvillkoren sätter också fingret på den grundläggande politiska konflikten mellan ekonomisk effektivitet och omfördelning av resurser. Framför allt det ekonomiska biståndet men även de bosättningsbaserade socialförsäkringarna ger eko-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

nomiskt stöd till människor med små resurser och i utsatta situationer. Våra förslag stärker drivkrafterna att skaffa arbete och egen försörjning på bekostnad av den ekonomiska situationen för en del av dem som ändå inte lyckas med detta. Vi behandlar konsekvenser för sysselsättningen i avsnitt 10.6.2., för brottslighet i avsnitt 10.6.3 och för integration i avsnitt 10.6.4. Hur människors ekonomiska utsatthet påverkas behandlas i avsnitt 10.10.1.

Samhällsekonomiska konsekvenser består ytterst av de konsekvenser som påverkar enskilda människor och deras ekonomiska välfärd. Det finns därför ingen skarp gräns mellan samhällsekonomiska konsekvenser och andra ekonomiska konsekvenser. I det här avsnittet behandlar vi ekonomiska konsekvenser som är samhällsekonomiska i den meningen att de inte enkelt låter sig bestämmas på individ- eller organisationsnivå. Detta till exempel för att det handlar om dynamiska effekter som beror på bedömningar om hur människor reagerar på regelförändringar eller för att det handlar om långsiktiga konsekvenser. Mer direkta, huvudsakligen kortsiktiga ekonomiska konsekvenser för staten, kommunerna, statliga myndigheter, enskilda, barn och företag finns i avsnitt 10.7–10.12. Värt att nämna är även att vi huvudsakligen utreder konsekvenser för människor som är bosatta i Sverige. Detta är naturligt när det gäller de bosättningsbaserade socialförsäkringarna och ekonomiskt bistånd. Det innebär att vi bortser från, eller endast flyktigt belyser, konsekvenser för människor som inte är bosatta här, bland annat personer som utvandrar från Sverige eller som väljer bort att invandra till Sverige.

10.6.1 Konsekvenser för invandringen och Sveriges demografi

Mot bakgrund av den forskningsöversikt som finns i kapitel 4 bedömer vi att de föreslagna kvalificeringsmodellerna kommer att motverka att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för invandring till Sverige. Välfärdsstater med generösa ersättningsnivåer tenderar att dra till sig migranter, med en överrepresentation av migranter med lägre utbildning och inkomster. Invandringen påverkas dock mer av andra faktorer, som regler för asyl och uppehållstillstånd, arbetsmöjligheter samt förekomsten av nationella nätverk och diasporor.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Att förutsäga hur invandringen till Sverige kommer att påverkas av nya kvalificeringsvillkor är förstås svårt. Vi kan dock utgå från en dansk studie som ligger jämförelsevis nära de förändringar som vi föreslår.[2] Den danska studien avsåg en kraftig bidragssänkning med upp till 50 procent för invandrare från tredjeland. Studien visar att nettoinvandringen från tredjeland till Danmark minskade med 3,5 procent till följd av bidragssänkningen. Den minskade nettoinvandringen bestod till största delen av minskad invandring och endast till en mindre del av utvandring. Flyktinginvandringen och anhöriginvandringen minskade tydligt men däremot påverkades inte arbetskraftsinvandringen från tredjeland.

Välfärdssystemen i Sverige och Danmark skiljer sig åt på flera sätt, men vi kan ändå utgå från Danmark för att göra en grov uppskattning av de förväntade effekterna av våra förslag på invandringen till Sverige. Vår föreslagna kvalificering till ekonomiskt bistånd liknar bidragssänkningen i Danmark, men är mer radikal då biståndet sänks till noll under fem år i stället för att ungefär halveras som i Danmark. Genom att dubbla den observerade effekten i Danmark landar vi i att den årliga invandringen till Sverige från tredjeland kan förväntas minska med 7 procent på grund av våra förslag. Vår uppskattning är av uppenbara skäl väldigt osäker, vilket gör det rimligare att tala om att vi ser en minskning i intervallet 5–10 procent som sannolik. Som blev fallet i Danmark bedömer vi att minskningen består av flyktinginvandring, anhöriginvandring och jämförbara grupper, medan arbetskraftsinvandringen förblir opåverkad. Vi antar även att invandring för studier inte påverkas.

Även om Danmark är ett land som liknar Sverige är det av flera skäl svårt att överföra de danska resultaten till Sverige. Först och främst kan minskade socialförsäkringsförmåner komma att ersättas av ekonomiskt bistånd för en del migranter från tredjeland. Detta gäller flyktingar inklusive kvotflyktingar och alternativt skyddsbehövande samt deras anhöriga. Som framgår av tabell 10.2 handlade det år 2024 om 6 800 av 86 200 invandrare som, baserat på vilket uppehållstillstånd de har, skulle ha omfattats av kvalificeringskrav för socialförsäkringsförmåner men inte för ekonomiskt bistånd. Även om vi räknar bort dem med uppehållstillstånd för

[2] Ole Agersnap, Amalie Jensen och Henrik Kleven (2020), The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, *American Economic Review: Insights*, 2(4): 527–542.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

arbete, eget företag eller studier återstår 34 000 invandrare som omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd, varav personer med anknytning till andra än flyktingar utgör den största gruppen. Det är alltså bara en mindre del av de invandrare som kom till Sverige från tredjeland 2024 som skulle ha kunnat kompensera minskade socialförsäkringsförmåner med ökat bistånd enligt de kvalificeringsvillkor som vi föreslår. Det är också troligt att potentiella invandrare ser socialförsäkringsförmåner som mer attraktiva än ekonomiskt bistånd även om de förväntade utbetalningarna är lika stora. Detta eftersom socialförsäkringsförmåner förmodligen ses som enklare och säkrare samt inte heller förknippas med stigmatisering och intrång i privatlivet. Samtidigt var den danska reformen utformad så att andra inkomster (under en viss nivå) räknades av mot ekonomiskt bistånd för *alla* hushåll som träffades av reformen.

Å andra sidan innebär de mer omfattande förändringarna som vi förslår att vi tenderar att underskatta effekten i Sverige. Samtidigt krävs sju års bosättning i Danmark för att kvalificera sig till samma nivå av ekonomiskt bistånd som infödda, men fem år i Sverige enligt vårt förslag. Det innebär att vi tenderar att överskatta effekten något, i den mån invandrarna tar hänsyn till hur många år det krävs för att kvalificera sig. Bidragsminskningen i Danmark var inte heller 50 procent för alla grupper, utan något lägre än så för andra än gifta par med barn, något som också tenderar att ge en överskattning. Om vi därmed netto har gjort en över- eller underskattning är svårt att säga. Kanske är en överskattning mer sannolik och våra estimat kan då tolkas som en övre gräns för den sannolika effekten.

Som framgick av tabell 10.2 beviljades 40 700 uppehållstillstånd år 2024 på andra grunder än arbete, företag och studier. Om vi även räknar bort de grupper som inte behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd återstår 23 000 personer. Enligt våra uppskattningar skulle den gruppen kunna minska med upp till 1 200–2 300 personer.

Vid bedömningar av invandringen har dess konsekvenser för Sveriges demografi lyfts fram i flera sammanhang. All invandring bidrar per definition till befolkningstillväxten i Sverige. Arbetskraftsinvandrare bidrar med kompetens och skatteintäkter. Invandringen skulle därför kunna underlätta för en i övrigt åldrande befolkning att få bra sjukvård och pensioner. Invandringen till Sverige består oftast av yngre människor vilket bidrar till en bättre

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

demografisk försörjningskvot, antal personer i förvärvsaktiv ålder (20–65 år) i förhållande till samtliga personer.

Den ekonomiska försörjningskvoten beror dock på hur många av invandrarna som kommer i arbete. För att invandringens demografiska konsekvenser ska tillföra resurser till den offentliga sektorn krävs att invandrarna som kollektiv är nettobidragsgivare till den offentliga sektorn under sin livscykel. Oavsett hur det förhåller sig med detta bedömer vi att sådana konsekvenser har en mycket begränsad betydelse för vårt uppdrag. Främst eftersom den förväntade minskningen av invandringen motsvarar en försvinnande liten del av Sveriges befolkning, men även eftersom arbetskraftsinvandringen inte förväntas påverkas av våra förslag. Invandringen påverkas av sociala ersättningsnivåer, men andra faktorer spelar större roll. Sverige har på senare år bland annat skärpt reglerna för asyl- och anhöriginvandring, vilket lett till färre beviljade uppehållstillstånd jämfört med tidigare. Bedömningen att demografin endast påverkas marginellt skulle inte ändras om det visar sig att de som kommer till Sverige och behöver kvalificera sig till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd skjuter upp familjebildande och barnafödande till dess att de uppfyller kvalificeringsvillkoren.

Av liknande skäl bedömer vi att våra förslag inte får några märkbara konsekvenser för välfärdssektorns kompetensförsörjning. SKR har till exempel beräknat att 111 000 personer kommer att behöva anställas i äldreomsorgen fram till 2031.[3] Detta personalbehov är uppenbarligen av en annan magnitud än den påverkan av invandringen som vi finner trolig. Dessutom bedömer vi, som framgått, att arbetskraftsinvandringen till Sverige inte kommer att påverkas nämnvärt av våra förslag. Det kan förvisso bli mindre attraktivt att komma till Sverige för att arbeta inom yrken som inte ger inkomster som räcker för att kvalificera sig till socialförsäkringar med inkomstvillkoret. Som vi beskriver i avsnitt 6.4.6 har vi dock lagt kvalificeringsvillkoret för inkomst på en sådan nivå att även lågt betalda yrken i välfärdssektorn, som vårdbiträden, bör ha möjlighet att kvalificera sig den vägen (dock ej genom deltidsarbete).

[3] Sveriges kommuner och regioner (SKR, 2022), *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.6.2 Konsekvenser för sysselsättningen

Av våra direktiv framgår att vi särskilt ska beskriva konsekvenser för utrikes födda personers etablering på arbetsmarknaden i stort. Som framgick i avsnitt 4.2 har utrikes födda och då särskilt invandrare från tredjeland, en relativt låg andel självförsörjande, inte minst bland kvinnor, under de första åren i Sverige. Samtidigt innebär välfärdssystemets skatter och bidrag att många i denna grupp har ett lågt ekonomiskt utbyte av arbete. De kvalificeringsvillkor vi föreslår tar sikte på detta och ger kraftigt förstärkta incitament för arbete. Enligt forskningsöversikten i avsnitt 4.2.2 talar erfarenheter från flera länder för att förslagen bör leda till högre sysselsättning och självförsörjning. Ett viktigt skäl till detta är att sänkta bidrag ger otvetydigt stärkta drivkrafter för arbete, medan jobbstimulansen och liknande upplägg med undantagen inkomst hämmas av en inkomsteffekt som försvagar drivkrafterna för arbete.

Även det nya förhållandet att vissa grupper behöver kvalificera sig för att få tillgång till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och kan göra det snabbare genom arbete innebär en otvetydig förstärkning av drivkrafterna för arbete. Detta jämfört med dagens situation där alla som bosätter sig i Sverige får tillgång till dessa förmåner oavsett om de arbetar eller ej.

Liksom var fallet för tilldragningseffekter bedömer vi att erfarenheter från Danmark är de mest relevanta. Som vi beskrev i avsnitt 10.6.1 finns visserligen flera relevanta skillnader mellan Sverige och Danmark, men vi anser ändå att de danska erfarenheterna är så närliggande att de kan bidra till en grov uppskattning av de förväntade sysselsättningseffekterna av våra förslag.

Den danska reform som 2002 sänkte bidragen för arbetslösa flyktinginvandrare med omkring 40 procent hade initialt positiva arbetsmarknadseffekter; fler började arbeta och arbetsinkomsterna fördubblades. Det var huvudsakligen män som svarade på reformen, medan kvinnor inte påverkades lika mycket och i vissa fall till och med lämnade arbetskraften. Förklaringen till dessa könsskillnader är att de danska bidragen behovsprövas på hushållsnivå (både före och efter reformen, men vid lägre inkomstnivåer efter reformen).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Reformeffekterna var inte heller bestående utan mattades av med tiden och upphörde från fem och fram till tio år efter reformen.[4]

Eftersom våra föreslagna kvalificeringsvillkor gäller i fem år kan vi dock förvänta oss positiva sysselsättningseffekter under denna period, men att effekterna sedan avtar allt mer.

Under de första fem åren ökade sysselsättningen i Danmark med 4–10 procentenheter i den berörda gruppen. Genom att dubbla detta intervall kan sysselsättningseffekten av våra föreslagna kvalificeringsvillkor (som drar bort allt ekonomiskt bistånd för dem som behöver kvalificera sig och även gäller socialförsäkringsförmåner) grovt uppskattas till 8–20 procentenheter under den femåriga kvalificeringstiden. På lång sikt (mer än tio år) bedömer vi att sysselsättningen sannolikt kommer att vara opåverkad av våra förslag.

Incitament för arbete blir dock inte lika starka för de grupper som enligt våra förslag inte behöver kvalificera sig för ekonomiskt bistånd när de kommer till Sverige. Detta gäller svenska, nordiska och vissa EU/EES-medborgare, flyktingar och alternativt skyddsbehövande med anhöriga (inklusive kvotflyktingar) samt personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Två grupper av EU/EES-medborgare där man kan befara en hög benägenhet att behöva ekonomiskt bistånd (arbetssökande och icke-ekonomiskt aktiva) kommer dock att behöva kvalificera sig för ekonomiskt bistånd. Svenska, nordiska och EU/EES-medborgare har samtidigt jämförelsevis goda förutsättningar att kunna kvalificera sig till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner genom eget arbete. Som vi tidigare beskrivit kommer dessa och deras familjemedlemmar att få tillgodoräkna sig bosättningsperioder i Sverige eller annat EU/EES-land inom en ramtid om 15 år. Det innebär att alla svenska, nordiska och EU/EES-medborgare som har bott inom EU/EES i minst 5 år av de senaste 15 åren kommer att uppfylla bosättningsvillkoret för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. För flyktingar och alternativt skyddsbehövande och deras anhöriga är risken större att hamna i en situation där de inte har kvalificerat sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner samtidigt som de behöver söka ekonomiskt bistånd. Beroende på vilka socialförsäkringsförmåner de har rätt till enligt dagens regler kan de därmed hamna en situation

[4] Christian Dustmann, Rasmus Landersø och Lars Højsgaard Andersen (2024), Refugee benefit cuts, *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2): 406–441.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

där de nya föreslagna reglerna skulle försämra drivkrafterna för arbete. Gruppen i fråga är dock relativt liten; år 2024 handlade det om 6 800 av 85 000 personer med uppehållstillstånd som beviljades av skäl som innebar att de inte skulle behöva kvalificera sig för ekonomiskt bistånd (se tabell 10.2). Detsamma gäller för de 11 000 personer som 2024 fick uppehållstillstånd för tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Det är dock en tillfällig grund för uppehållstillstånd som för närvarande inte förväntas kvarstå när våra kvalificeringsvillkor föreslås träda i kraft 2027.

Eftersom ekonomiskt bistånd räknas av mot arbetsinkomster är det ekonomiska utbytet av att börja arbeta och av att arbeta mer på marginalen som lägst för personer i hushåll som har ekonomiskt bistånd. Även socialförsäkringar försvagar i allmänhet incitamenten för arbete, men skiljer sig åt inbördes. Varken barnbidrag eller sjuk- och aktivitetsersättning verkar i sig ha någon större påverkan på arbetsutbudet. Föräldrapenningen har hållit tillbaka mammornas arbetsutbud under småbarnsåren.[5] Bostadsbidraget har en tydlig negativ effekt på arbetsutbudet, speciellt bland kvinnor med svagare ställning på arbetsmarknaden. Dessa slutsatser presenteras mer utförligt, med referenser, i avsnitt 4.2.2.

För den betydligt större gruppen som under kvalificeringstiden inte kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd finns ett potentiellt problem i det att praktik och annan kompetenshöjande verksamhet i dag är knutna till mottagandet av försörjningsstöd. Enligt 4 kap. 4–5 §§ SoL får socialnämnden helt eller delvis sätta ned försörjningsstödet för den som utan godtagbart skäl väljer att inte delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet. Vi tror dock inte att just den sanktionsmöjligheten har någon avgörande betydelse för sysselsättningen. Först och främst eftersom behovet att försörja sig blir en stark drivkraft för den som inte har rätt till ekonomiskt bistånd (motsvarande den maximala sanktionen i form av helt indraget försörjningsstöd). Det potentiella problemet är därmed mindre relevant för dem som i dag tar emot bistånd men som ändå står relativt nära arbetsmarknaden. Men vi bedömer att övergången till eget arbete inte heller behöver försvåras allvarligt för biståndstagare som står längre från arbetsmarknaden. Detta eftersom kommunernas användning av sanktioner av flera anledningar

[5] Antalet dagar med föräldrapenning begränsas dock för ett barn som blir bosatt i Sverige under sitt andra levnadsår eller senare (12 kap. 2 § andra stycket SFB).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

redan är begränsad i praktiken.[6] Förlorade sanktionsmöjligheter bör därför inte spela en avgörande roll.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att drivkrafterna för arbete stärks och att fler därmed kommer att börja arbeta under de fem år som krävs för att kvalificera sig genom laglig bosättning. Å andra sidan kan man fråga sig om drivkrafterna för arbete i stället blir för starka. Om kvalificeringsreglerna innebär att fler högutbildade nyanlända kommer att ta mindre kvalificerade jobb finns det en risk för att deras kompetensutveckling blir lidande. Som vi har beskrivit ledde till exempel de kraftiga bidragssänkningarna i Danmark till att flyktingar i områden med svagare arbetskraftsefterfrågan fick ta mer osäkra anställningar med lägre lön. Hur mycket detta eventuellt höll tillbaka deras kompetensutveckling är dock svårt att veta. Det kan förvisso vara värdefullt att i syfte att senare få en bättre anställning kunna vänta med jobbsökandet för att under en period i stället fokusera på ny eller kompletterande utbildning samt att dokumentera eller validera de utbildningar och färdigheter man redan har. Samtidigt kan även en mindre kvalificerad anställning leda till ökad anknytning till arbetsmarknaden, ge nya nätverk och kontakter, samt sända en signal om arbetsvillighet till andra arbetsgivare. För personer med lägre utbildning och svagare förutsättningar kan det dock finnas ett problem i att de i större utsträckning tvingas konkurrera om mindre kvalificerade jobb med personer som har högre utbildning och starkare förutsättningar. Det förtjänar också att uppmärksammas att sänkta bidrag endast kan öka sysselsättningen om det finns en efterfrågan på det arbete som de påverkade individerna kan erbjuda. Det är ett generellt matchningsproblem på svensk arbetsmarknad att en stor andel av de långtidsarbetslösa inte möter arbetsmarknadens krav. Det finns därför risk för att de invandrare som står längst från arbetsmarknaden – speciellt i regioner med svag efterfrågan på arbetskraft – kommer att ha svårt att få ett arbete även om de har starka ekonomiska incitament för det.

[6] Se Martin Lundin (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*, Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU rapport 2018:12, s. 6.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.6.3 Konsekvenser för brottsligheten

Det finns risk för att de föreslagna förändringarna kan ge upphov till ökad brottslighet. Främst beror detta på behovet att försörja sig, som under kvalificeringstiden varken kan tillgodoses genom ersättningar från bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. För personer i denna situation som inte lyckas få ett reguljärt arbete (och inte kan eller vill låta sig försörjas av välgörenhet) återstår antingen att utvandra (för dem som har möjlighet till det), svartarbete eller annan brottslighet.

Svartarbete medför flera negativa konsekvenser på individ- och samhällsnivå. Individer som arbetar svart omfattas inte av den formella sektorns arbetsrättsliga skyddsåtgärder och rättigheter, vilket innebär risk för farliga arbetsmiljöer. Avsaknaden av formellt anställningsavtal kan också leda till exploatering med risk för att lönen helt eller delvis uteblir. Eftersom svartarbete är olagligt riskerar individen också böter eller fängelse. På samhällsnivå får svartabete vidare konsekvenser. Kriminella organisationer och den organiserade brottsligheten kan flytta fram sina positioner. Konkurrensen på flera marknader snedvrids. Om svartarbete blir vanligare finns även mer långsiktiga risker att de beskrivna effekterna förstärks och att den offentliga sektorns skatteintäkter urholkas på grund av förändrade sociala normer.

Kvalificeringstidernas påverkan på omfattningen av svartarbete är dock svår att förutsäga. Förutom att svartarbete till sin natur är svårobserverat finns det två motverkande effekter att beakta. Den ena, ovan beskrivna effekten, är att en del människor som nekas bidrag tvingas till svartarbete som en sista utväg. Den andra effekten, som är mindre uppenbar, kommer sig av att den nivå som anses vara skälig levnadsnivå inom ekonomiskt bistånd gör svartarbete mer lönsamt eftersom biståndet räknas av mot vita inkomster. Genom att helt eller delvis arbeta svart kan individer försöka behålla ekonomiskt bistånd som annars hade gått förlorat. I vårt fall skulle personer som inte kan få ekonomiskt bistånd inte längre ha något att vinna på svartarbete i form av bidrag som de får behålla. Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd tenderar av denna anledning att minska svartarbetet. Att effekten kan vara relevant framgår av en studie från Uruguay som indikerar att ett kontant-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

bidrag som utgick vid låg inkomst ledde till ökat svartarbete.[7] Den informella sektorn utgör dock en mindre del av ekonomin i Sverige än i Uruguay, vilket troligen begränsar effekten av sänkta bidrag i Sverige. Tyvärr är den förväntade nettoeffekten i Sverige svår att bedöma.

Det finns också en risk för att människor försöker kvalificera sig på olaglig väg, genom skenanställningar och fusk med arbetsgivardeklarationer. Även om behovet att kvalificera sig kan medföra en sådan risk är det samtidigt så att våra förslag försvårar sådana upplägg, jämfört med vad som gäller för socialförsäkringarna i dag. Det föreslagna inkomstvillkoret bygger på månadsvis inrapporterade inkomster. Att månadsrapporterna ska avse faktiska inkomster, lämnas under straffansvar och får direkta konsekvenser i form av inbetalningsskyldighet för skatt och arbetsgivaravgifter talar för att risken för fusk minskar jämfört med dagens ordning. I dag kan redan ett anställningserbjudande ligga till grund för uppehållstillstånd och därigenom till bosättning och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Att neka människor bidrag kan också leda till annan brottslighet än svartarbete. Den som inte kan försörja sig själv och inte heller får ekonomiskt stöd i form av bidrag kan tänkas överväga stölder och liknande brott som ett sätt att komma över pengar. På längre sikt är det å andra sidan tänkbart att individer som försörjs med bidrag inte utvecklar sådana färdigheter och vanor som krävs på arbetsmarknaden, vilket kan leda till att de hamnar i ett vidare utanförskap som till sist kan leda till brottslighet. Det går därför inte att på teoretiska grunder säkert förutsäga hur bidrag påverkar brottslighet. Erfarenheter från metodmässigt starka studier i USA, Danmark och Schweiz talar dock för att försörjningsbehovet har en starkare effekt på brottsligheten. Studierna visar att indragna eller sänkta bidrag har fört med sig ökad brottslighet.

I USA har detta visat sig bland ungdomar med funktionsnedsättning som vid en omprövning när de fyller 18 år förlorade det kontantstöd som tidigare gått till deras familj. Under de följande två decennierna löpte dessa individer en klart högre risk för att dömas för brott och speciellt brott med ekonomiska motiv som stöld, inbrott, bedrägeri och prostitution. De forskare som studerat

[7] Marcelo Bergolo och Guillermo Cruces (2021), The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics*, 193, 104313.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

detta beräknar att skattebetalarnas ökade kostnader för brottsbekämpning och fängelsevistelser nästan helt uppväger besparingen i form av minskade bidrag.[8]

I Danmark fick samma reform av bidrag till invandrare som vi har beskrivit i avsnitt 10.6.1 och 10.6.2 även negativa konsekvenser i form av ökad brottslighet. Vuxna arbetslösa invandrare som fick sina bidrag sänkta med upp till 50 procent dömdes oftare för egendomsbrott som ringa stöld. Brottsligheten ökade ännu mer bland de ungdomar som påverkades av reformen och det gällde både egendomsbrott och våldsbrott.[9]

Slutligen pekar en ny studie från Schweiz i samma riktning. I Schweiz bestäms bidragen till flyktingar av landets 22 kantoner, vilket skapar variation i bidragen mellan flyktingar. Studien utnyttjar även att anländande flyktingar blir utplacerade i en viss kanton och att de som erhåller status som alternativt skyddsbehövande tvingas stanna i den kanton de blivit placerade i. Det visar sig att flyktingar som hamnade i kantoner med lägre bidrag oftare begick brott, speciellt ringa brott och narkotikabrott. Forskarnas policyslutsats är att ekonomiskt bistånd kan vara ett kostnadseffektivt sätt att förbättra flyktingars välfärd och allmänhetens säkerhet.[10]

De tre redovisade studierna är samstämmiga vad gäller sambandet mellan socialt stöd och brottslighet. Även i Sverige skulle det rimligen finnas en betydande risk för att en del invandrare som under en kvalificeringstid varken har rätt till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd kommer att begå brott för att klara sin försörjning.

10.6.4 Konsekvenser för integrationen

Sveriges integrationspolitik ska, enligt regeringen, bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Detta förutsätter att den som

[8] Manasi Deshpande och Michael Mueller-Smith (2022). Does welfare prevent crime? The criminal justice outcomes of youth removed from SSI, *Quarterly Journal of Economics*, 137(4): 2263–2307.
[9] Detta framgår av två danska studier: Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Refugee benefit cuts samt Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Unintended consequences of welfare cuts of children and adolescents.
[10] Daniel Auer *et. al*., (2024). *Social assistance and refugee crime*, CESifo Working Paper 11051.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration.[11]

Våra förslag syftar till att undvika att människor söker sig till Sverige för att bli försörjda genom välfärdssystemen, samt att de som kommer till Sverige snabbt ska komma i arbete och försörja sig själva och därigenom undvika att hamna i utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Våra förslag syftar därmed främst till att förbättra den ekonomiska integrationen. Som framgått tidigare bedömer vi att våra förslag kommer att leda till att färre människor kommer att invandra till Sverige av andra skäl än arbete och studier (avsnitt 10.6.1) och även att förslagen förstärker incitamenten för arbete med ökad sysselsättning till följd (avsnitt 10.6.2).

Samtidigt är integration, som nämnts, ett mångdimensionellt begrepp med ytterligare aspekter som kan påverkas av våra förslag. Som vi varnade för i avsnitt 10.6.3 finns en betydande risk för ökad brottslighet. I Danmark påverkade de sänkta bidragen till flyktingar även deras barn, först i form av lägre deltagande i förskolan, sedan genom försämrade skolresultat och lägre arbetsinkomster.[12] Dessa konsekvenser motverkar både den ekonomiska integrationen och ett annat av regeringens integrationspolitiska mål: att andelen pojkar och flickor med utländsk bakgrund ska lyckas bättre i grundskolan och på gymnasiet.

Våra förslag har alltså både positiva och negativa konsekvenser för integrationen. Troligen förbättras den ekonomiska integrationen genom att en högre andel av de utrikes födda, åtminstone under några år, kommer att arbeta och försörja sig själva. Som vi beskrivit i avsnitt 10.6.2 talar erfarenheter från Danmark dock för att den ökade sysselsättningen kan komma att koncentreras bland män. Samtidigt riskerar den sociala och kulturella integrationen att försämras genom en ökad brottslighet. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund kan också bli svårare att uppfylla. Den språkliga integrationen påverkas sannolikt positivt av att fler börjar arbeta. Men det finns också en risk för att färre deltar i SFI om de inte har tid eller får ersättning för det. Hur den demokratiska integrationen kan

[11] Regeringskansliet, *Mål för integration*, https://www.regeringen.se/regeringens-politik/integration/mal-for-integration/. (Hämtad 2025-01-21).
[12] Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Unintended consequences of welfare cuts of children and adolescents.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

förväntas påverkas är svårare att säga. Slutligen måste vi betona att de personer som kommer att påverkas av våra förslag utgör en väldigt liten andel av dem som är födda i utlandet eller som har föräldrar födda i utlandet och att integrationen av dessa större grupper därmed endast låter sig påverkas marginellt.

10.6.5 Övriga samhällsekonomiska konsekvenser

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna har olika syften men som gemensamt mål – även gemensamt med ekonomiskt bistånd – att ge människor en grundläggande ekonomisk trygghet. På kort sikt finns därför en direkt konflikt mellan drivkrafter till eget arbete och socialt skydd mot ekonomisk utsatthet, där bidrag som ekonomiskt bistånd minskar utsattheten samtidigt som drivkrafterna till arbete försvagas. Även om reformen minskar inflödet av migranter utan arbete och ökar sysselsättningen bland dem som nyligen kommit till Sverige kommer utsattheten och fattigdomen att öka bland dem som inte lyckas försörja sig själva. Sådana konsekvenser beskrivs närmare i avsnitt 10.10.1. Det krävs en politisk avvägning för att avgöra hur dessa effekter ska värderas mot varandra.

På längre sikt är det möjligt att mindre generösa bidrag leder till ökad ekonomisk självständighet genom att allt fler tar sig ur ett långvarigt bidragsberoende med tillhörande fattigdom och utanförskap. Sådana långsiktiga konsekvenser är dock svåra att bedöma. Det gäller också möjliga tilltagande negativa konsekvenser för dem som inte klarar av att uppfylla kvalificeringskraven i form av ekonomisk och social utsatthet, exkludering, exploatering, stress och ohälsa.

Ökad efterfrågan på andra ersättningar

Inom välfärdsstaten har människor ett visst utrymme att välja vilka ersättningar och bidrag som de tar del av. Det kommer alltid att finnas en ekonomisk drivkraft att jämföra ersättningar med varandra och söka den som är mest fördelaktig. Till exempel kan en person som blir sjuk under sin föräldraledighet ansöka om att ta ut sjukpenning i stället för föräldrapenning. En del personer kommer nog i en sådan situation att väga in hur de två aktuella ersättningsnivåerna förhåller sig till varandra.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Om möjligheten att få en viss ersättning helt försvinner blir trycket på överflyttning till andra ersättningar förmodligen ännu starkare. För våra förslag handlar det om att personer som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och speciellt ekonomiskt bistånd kan tänkas bli mer angelägna att komma åt andra ersättningar och bidrag för att klara sin försörjning. I det följande tar vi upp några olika ersättningar som fler personer kan förväntas söka sig till när de inte längre har möjlighet att få bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Reformen innebär en risk för att ersättningarna kommer att överutnyttjas jämfört med dagens situation.

Ersättning för deltagande i Arbetsförmedlingens program

Arbetsförmedlingens program Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar ger ersättning till deltagarna. För dem som inte uppfyller villkoren för a-kassa ligger ersättningen på 57 till 223 kronor per dag beroende på deltagarens ålder och utbildning. Även om ersättningarna ligger långt under försörjningsstödets nivå är det troligt att efterfrågan på dessa program ökar bland personer som inte kan få ekonomiskt bistånd.

Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

För att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen finns ett arbetsvillkor som innebär krav på arbete i en viss omfattning och under en viss tidsperiod. Den 1 oktober 2025 träder en ny inkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring i kraft. Den lägsta månadsinkomsten för att kunna få arbetslöshetsförsäkring har av regeringen bestämts till 11 000 kronor och det kommer krävas fyra sådana månadsinkomster, inom en viss ramtid. Det är en kortare tid än den inkomstkontinuitet som vi föreslår ska krävas för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Vi förväntar oss därmed ett visst ökat tryck på arbetslöshetsförsäkringen, eftersom den blir en försäkring som fler kan kvalificera sig till och dessutom något snabbare, samt att en högre andel av dem som har rätt till ersättning kan förväntas ansöka om att få ersättning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Sjukpenning

För att få sjukpenning krävs en sjukpenninggrundande inkomst (SGI), som baseras på den årliga arbetsinkomst som den försäkrade kan förväntas ha från arbete i Sverige, under minst sex månader i följd eller årligt återkommande, och som uppgår till 24 procent av prisbasbeloppet. Jämfört med vårt föreslagna inkomstbaserade kvalificeringskrav till bosättningsbaserade socialförsäkringar krävs alltså en betydligt lägre inkomst för att få en SGI (för närvarande en årsinkomst på 14 112 kronor) och dessutom kan man få SGI fastställd snabbare än våra föreslagna kvalificeringstider. Även arbetssökande kan ha rätt till sjukpenning, om sjukdomen innebär att man inte kan ta ett arbete. Även en låg sjukpenning kan framstå som attraktiv för personer som varken kan få ersättning från bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. Eftersom det krävs läkarintyg från den åttonde dagen förväntar vi oss en viss ökad belastning på läkare och vårdmottagningar från människor som har för avsikt att ansöka om sjukpenning.

Risk för felaktig folkbokföring

Reformen innebär att vissa grupper av personer som kommer till Sverige inte kommer att ha rätt till varken de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag eller ekonomiskt bistånd, innan de uppfyller kvalificeringsvillkoren för dessa förmåner (se avsnitt 10.3.5).

Folkbokföringen har betydelse för bedömningen av om man anses bosatt i Sverige enligt SFB och därmed är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner som barnbidrag eller föräldrapenning. Folkbokföringen kan även ha betydelse för rätten till ekonomiskt bistånd. I kommittén har frågan lyfts om det finns en ökad risk för att personer som kommer till Sverige inte kommer att folkbokföra sig. Orsaken till det skulle vara att vissa av dem inte kommer att se fördelen med att göra det när folkbokföringen inte omedelbart medför rätt till grundläggande socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

Vi gör dock följande bedömning kring denna risk. När förutsättningarna är uppfyllda finns det ett lagkrav på att anmäla inflyttning till Sverige. En person måste vidare, som huvudregel, vara

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

folkbokförd i Sverige för att få tillgång till offentligfinansierad hälso- och sjukvård. Det faktum att en person som folkbokför sig får ett personnummer medför också att folkbokföringen gör det mycket lättare att bo och verka i Sverige. Till exempel ger personnumret möjlighet att få ett BankID, som underlättar i många vardagliga situationer. För personer som har för avsikt att stanna längre i Sverige utgör folkbokföringen också ett sätt att bevisa att man varit bosatt i Sverige tillräckligt länge för att uppfylla det kvalificeringsvillkor i form av bosättning som vi föreslår. Vi bedömer därför risken för att dessa personer ”nöjer sig” med att få ett samordningsnummer som relativt liten. Se dock avsnitt 10.9 angående vissa informationsåtgärder som Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan behöva vidta.

Ytterligare en fråga som lyfts i kommittén är om reformen på motsatt sätt kan ge incitament för personer som lämnar Sverige och inte längre borde vara folkbokförda här att avstå från att anmäla detta till Skatteverket. Syftet med det kan vara att vid ett senare tillfälle återvända och då ha skyndat på rätten till förmåner genom att folkbokföringen visar en (falsk) längre bosättningstid i Sverige. Alternativt att personer i samma syfte försöker folkbokföra sig i Sverige utan att vara bosatta här. Vår bedömning är att det alltid finns en viss risk för sådana upplägg när folkbokföringen spelar roll för bedömningen av rätten till förmåner. Reformens risker för detta bör dock vara lägre jämfört med dagens system. I dag kan en falsk folkbokföring direkt – i stället för efter fem år – bidra till att en person anses bosatt i Sverige i SFB:s mening eller vistas i Sverige enligt SoL. I avsnitt 10.14 framgår vår bedömning av hur detta påverkar risken för felaktiga utbetalningar.

Om Skatteverket senare avregistrerar personen som utflyttad från Sverige utan anmälan så är det beslutsdagen som anges som utflyttningsdatum (35 § andra stycket folkbokföringslagen [1991:481], FOL). Det finns således risker för att våra förslag påverkar den andel av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen som inte är korrekta. Eftersom riskerna verkar i olika riktningar går det inte att förutsäga om folkbokföringsdatabasen kommer att bli mer eller mindre korrekt än i dag.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.7 Finansiella konsekvenser för offentlig sektor

Vår bedömning: Reformen förväntas stärka statens finanser med 1,2 miljarder kronor per år från det att reformen får fullt genomslag år 2029. De största delarna av denna besparing kommer från minskade utbetalningar av barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag.

Kommunsektorns finanser förväntas försvagas med 500 miljoner kronor per år från och med 2029. I beräkningarna har vi utgått från att kommunernas ökade kostnader för personlig assistans kompenseras av staten genom höjda generella statsbidrag.

De finansiella effekterna är beräknade utan hänsyn till att individerna reagerar på nya regler genom att ändra sitt beteende. Därmed underskattas de finansiella effekterna för den offentliga sektorn, eftersom fler lär arbeta och betala inkomstskatt när kvalificeringsvillkoren införs. Att färre personer förväntas invandra från tredjeland utan arbetsmarknadsskäl kan också ge en mindre besparing.

Skälen för vår bedömning

10.7.1 Finansiella konsekvenser utan hänsyn till beteendeförändringar

Nedan i tabell 10.8 uppskattar vi de finansiella effekter för offentlig sektor – staten, kommunerna och ålderspensionssystemet – som reformen medför. Utgångsläget för beräkning av de finansiella effekterna är utifrån nu gällande och beslutade regler och utan beteendeeffekter, källan är SCB och FASIT-modellen (se avsnitt 10.2).

Som framgår av avsnitt 10.5.6 innebär vårt förslag till övergångsbestämmelser att kvalificeringsvillkoren ska börja tillämpas den 1 januari 2029 för personer som har kommit till Sverige före ikraftträdandet. Det innebär att de nya kvalificeringsvillkoren under de två första åren (2027 och 2028) endast tillämpas på personer som kommit till Sverige från den 1 januari 2027. För de finansiella effekterna innebär detta att endast personer som kommer till Sverige under 2027 (och som inte uppfyller inkomstkravet för socialförsäkringsförmånerna) påverkar utfallet för år 2027. I beräkningarna

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

för 2028 ingår personer som enligt prognosen antas komma till Sverige 2027 och 2028. Först under 2029 och åren därefter innefattar beräkningarna alla personer som kommit till Sverige under den senaste femårsperioden.

I de finansiella konsekvenser som vi redogör för i detta avsnitt, ingår de administrativa kostnader som reformen medför både för kommunerna och för olika myndigheter. De administrativa kostnader som redovisas i tabell 10.8 nedan är mittenvärden av det spann som respektive myndighet har uppgett. Myndigheterna (främst Försäkringskassan) kommer att behöva påbörja it-investeringar redan under början av 2026 och den del av avskrivningarna som sker det året (56 miljoner kronor) ingår inte i tabell 10.8 som visar perioden 2027–2031. Administrationskostnaderna har inte fördelats på andra sektorer, varför effekten för hushållen är den direkta effekten på deras disponibla inkomster av reformen. Vi redogör för dessa administrationskostnader i avsnitt 10.8 och 10.9.

Tabell 10.8 Finansiella effekter (besparingar) av kvalificeringsvillkoren uppdelat på olika sektorer, miljoner kronor, 2027–2031

Med hänsyn tagen till övergångsbestämmelser. Uttryckt i 2025 års löner och priser

Sektor	2027	2028	2029	2030	2031
Totalt Staten	275	525	1 210	1 210	1 285
Assistansersättning*	150	145	145	145	145
Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg	60	185	620	620	625
Bostadsbidrag	50	110	310	310	315
Bostadstillägg**	20	20	20	20	25
Föräldrapenning (lägsta och grundnivå)	25	115	315	315	315
Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	40	35	35	35	35
Sjuk- och aktivitetssättning	20	20	30	30	30
Äldreförsörjningsstöd	65	60	60	60	60
Statsbidrag till kommunerna/regionerna*	-35	-65	-145	-145	-145
Övriga utgifter (sociala avgifter) [i]	0	15	35	35	35
Övriga effekter på statsbudgetens intäktssida)[ii]	0	5	25	25	25
Administrationskost.[ii]	-120	-120	-240	-240	-180

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Sektor	2027	2028	2029	2030	2031
Totalt Kommunerna/regionerna	**-70**	**-165**	**-495**	**-495**	**-500**
Personlig assistans enligt LSS*	-35	-65	-145	-145	-145
Inkomstskatt	-5	-20	-70	-70	-70
Ekonomiskt bistånd	-35	-80	-260	-260	-265
Statsbidrag*	35	65	145	145	145
Övriga finansiella effekter[iv]	0	0	-5	-5	-5
Administrationskostnader[v]	-30	-65	-160	-160	-160
Ålderspensionssystemet	**-5**	**-20**	**-60**	**-60**	**-60**
Summa administrationskostnader[vi]	**-150**	**-185**	**-400**	**-400**	**-340**
Totalt offentlig sektor	**200**	**340**	**655**	**655**	**725**
Hushållen[vi]	**-350**	**-525**	**-1 055**	**-1 055**	**-1 065**

Anm.: Beloppen är avrundade till närmaste femtal miljoner kronor.

Effekterna är beräknade utifrån att beteendet hos individer är oförändrat.

* Statsbidrag till kommuner för deras ökade kostnader för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade enligt den kommunala finansieringsprincipen.

** För både ålderspensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

[i] Ålderspensionsavgifter av att föräldrapenningen och omvårdnadsersättningen är pensionsgrundande, där staten betalar pensionsavgift till ålderspensionssystemet. På sikt när förmånstagaren går i pension får han eller hon en lägre allmän inkomstrelaterad pension.

[ii] Skattereduktioner av olika slag, begravningsavgift, public service-avgifter med mera.

[iii] Administrationskostnaderna utgår från antagande om att de statliga investeringarna uppgår till 375 miljoner kronor (snitt av Försäkringskassans bedömning se avsnitt 10.9.1 och tabell 10.11) och att investeringen skrivs av under fem år med start första kvartalet 2026. Avskrivningen 2026 uppgår med dessa antaganden till 56 miljoner konor och ingår inte i tabellen eftersom den avser perioden från och med 2027. Till avskrivningarna tillkommer löpande administrationskostnader för Försäkringskassan (avsnitt 10.9.1), Pensionsmyndigheten (avsnitt 10.9.2) och Migrationsverket (avsnitt 10.9.5).

[iv] Kommunala avgifter för förskola och hemtjänst.

[v] Kommunala administrationskostnader (avsnitt 10.8).

[vi] Offentliga sektorns administrationskostnader har inte fördelats ut på någon sektor. Kostnaden visar på en resursförbrukning av arbetskraft medan de övriga finansiella effekterna visar på omfördelning av resurser.

I tabellen ingår inga ökade utgifter för bistånd i akuta nödsituationer till dem som inte har kvalificerat sig för ekonomiskt bistånd.

Beräkningarna är förenade med betydande osäkerhet inte minst eftersom den framtida migrationen är svår att prognosticera. Det beslut som aktiverade massflyktsdirektivet för fördrivna personer från Ukraina gäller till den 4 mars 2026. Om beslutet inte förlängs upphör det tillfälliga skyddet efter detta datum. Beräkningarna har utgått från SCB:s befolkningsprognos (avsnitt 10.2). Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd är osäkra eftersom det är osäkert hur biståndet ska hanteras för samboende hushåll där endast en av de vuxna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Hur vi har hanterat detta i våra beräkningar framgår av avsnitt 10.5.3. Ekonomiskt bistånd är även svårt att uppskatta eftersom inte alla söker eller uppfyller kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få bistånd även om hushållets inkomster understiger normen för ekonomiskt bistånd. Hur vi hanterar detta framgår i avsnitt 10.2.

Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT 2022, SCB, se avsnitt 10.2.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Reformen uppskattas innebära besparingar för staten om cirka 275 miljoner kronor år 2027 – det år när reformen träder i kraft enligt vårt förslag. År 2029 kommer, som framgår ovan, de kvalificeringsvillkor vi föreslår att gälla för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren. Detta år uppskattas besparingarna för staten att uppgå till nästan 1,2 miljarder kronor inklusive administrationskostnader (uttryckt i dagens priser och löner). Detsamma gäller de två nästkommande åren (2030 och 2031).

Reformen innebär lägre inbetalningar av statliga pensionsavgifter till ålderspensionssystemet eftersom färre personer kommer att få bland annat föräldrapenning på grund- och lägstanivå.

Hushållens disponibla inkomster och därmed deras konsumtionsmöjligheter kommer genom reformen att minska med cirka en miljard kronor 2029 och de två nästkommande åren. En minskad konsumtion innebär minskade mervärdes- och punktskatter för staten. Om hushållens konsumtion minskar med en miljard kronor och skatteinnehållet (mervärdesskatt med mera) utgör 20 procent, innebär det cirka 200 miljoner kronor i minskade indirekta skatteinkomster för staten.

Enligt kommittéförordningen ska vi ge förslag på finansiering om förslagen medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för kommunerna. En del av kostnaderna för staten har sin grund i att vi, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, har utgått från att staten ersätter kommunerna genom generella statsbidrag för deras ökade kostnader för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, se avsnitt 6.4.2. Kostnaden för detta uppskattas 2027 uppgå till cirka 35 miljoner kronor, 65 miljoner kronor 2028 och för de nästkommande tre åren (2029–2031) till cirka 145 miljoner kronor per år.

Kommunerna påverkas även av minskade skatteinkomster av statens besparing på de beskattningsbara förmånerna och ökade utgifter för ekonomiskt bistånd samt av ökade administrationskostnader. Regionerna berörs enbart av minskade skatteinkomster, cirka 1/3 av de totalt minskade inkomstskatterna för kommuner och regionerna i tabell 10.8.

Vi uppskattar att kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna innebär ökade kostnader för kommunerna i form av ökat bistånd med cirka 460 miljoner kronor 2029.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd minskar å andra sidan kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd direkt med omkring 200 miljoner kronor samma år.

Kommunernas skattebortfall och ökade kostnader för ekonomiskt bistånd beräknas uppgå till cirka 40 miljoner kronor 2027, 100 miljoner kronor 2028 och cirka 330 miljoner kronor årligen för de tre nästkommande åren 2029–2031.

Kommunerna påverkas även av lägre avgiftsinkomster för barnomsorg och hemtjänst. Denna negativa effekt för kommunerna är emellertid marginell och uppskattas till cirka 5 miljoner kronor år 2029, det vill säga det år när kvalificeringsvillkoren gäller för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren.

Kommunernas ekonomi försämras även genom ökade administrativa kostnader för handläggning av ekonomiskt bistånd med cirka 160 miljoner kronor år 2029 när kvalificeringsvillkoren gäller för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren, se avsnitt 10.8. Även för dessa utgifter kan staten kompensera kommunerna via de generella statsbidragen.

Staten har under lång tid tagit ett särskilt ansvar för nyanlända i Sverige och har bland annat det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet av skyddsbehövande (se bland annat kommittédirektiv Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända, dir. 2024:22). Som vi redogjort för i avsnitt 10.3 påverkar reformen främst tredjelandsmedborgare som relativt nyligen kommit till Sverige. En del av dem är flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Det finns specifik lagstiftning kring statens ersättningar till kommuner och regioner när det gäller kostnader kopplade till mottagandet av nyanlända. Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar innehåller bland annat schablonersättningar för nyanlända över respektive under riktåldern för pension och ersättningar för utbetalat ekonomiskt bistånd till nyanlända som är för sjuka för att arbeta eller studera (3, 10–14 och 18–27 §§). Dessa ersättningar bygger på nuvarande system, där det inte finns en kvalificeringsperiod för att få exempelvis äldreförsörjningsstöd och sjukersättning. Reformen innebär sannolikt ett behov av att se över de ersättningar som kan utgå enligt förordningen. Utifrån våra tidsmässiga förutsättningar har vi inte haft den möjligheten. Enligt samma förordning kan en kommun som tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning under

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

vissa förutsättningar även söka ersättning från staten för kostnader för bland annat ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL (gäller personer 18–21 år) och insatser enligt LSS (3, 18, 20, 24 och 27 §§). Vår översiktliga bedömning är att reformens eventuella effekter på dessa ersättningar är marginella. Men en mer djupgående analys av detta behöver göras, vilket vi inte haft förutsättningar för.

Det finns således författningar som direkt reglerar ersättning till kommunerna för de kostnader de har kopplat till mottagandet av nyanlända invandrare. Dessa behöver ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet, i syfte att analysera behov av förändringar till följd av reformen. Staten skulle också, inom ramen för dessa författningar kunna ersätta vissa av de kostnader som reformen för med sig för kommunerna. Ett annat alternativ är att staten använder generella statsbidrag för att kompensera kommunerna för det finansiella bortfallet av skatter, ökade utgifter för ekonomiskt bistånd och ökade administrativa kostnader.

10.7.2 Hur ändras de finansiella konsekvenserna vid beteendeförändringar?

Avsnitt 10.7.1 och tabell 10.8 visar på reformens uppskattade finansiella effekter beräknade utifrån ett oförändrat beteende hos de som kommer till Sverige. I detta avsnitt redogör vi kortfattat för hur de finansiella effekterna för offentlig sektor skulle se ut om reformen leder till att fler kommer i arbete eller att färre personer invandrar till Sverige.

Av direktiven framgår att ett av syftena med reformen är att minska risken för att de aktuella förmånerna fungerar som tilldragningsfaktor för migranter att komma till Sverige. De kvalificeringsvillkor vi föreslår innebär en minskad attraktion för att migrera till Sverige för de personer som inte kommer hit för att arbeta (se avsnitt 10.6.1). Om förslagen leder till 5–10 procent färre migranter ger det för staten en besparing om ytterligare nästan 10–20 miljoner kronor vid den tidpunkt när kvalificeringsvillkoren tillämpas för alla personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren (2029 enligt våra förslag).

Ett annat syfte med reformen är att stärka drivkrafterna för arbete. Om (se avsnitt 10.6.2) sysselsättningen bland migranter från tredjeland som bott i Sverige mindre än fem år ökar med 8–20 procent-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

enheter motsvarar det 5 300–13 000 fler personer i arbete, motsvarande en ökad total sysselsättningsgrad om 0,09–0,22 procentenheter.

Om lönen för dem som kommer i arbete uppgår till 25 000 kronor per månad beräknar vi, med stöd av SCB:s FASIT-modell, att kommunerna får ökade skatteintäkter om sammantaget 280–700 miljoner kronor. För staten innebär en sådan ökning av sysselsättningen ökade arbetsgivaravgifter men även minskade intäkter på grund av att olika skattereduktioner ökar (bland annat jobbskatteavdrag och skattereduktion för allmän pensionsavgift) vilket innebär ett ökat sparande med 50–130 miljoner kronor. Även ålderspensionssystemet stärks av ökade avgiftsinkomster om 140–340 miljoner kronor. Sammantaget för staten och kommunerna skulle detta scenario innebära en ökad besparing om 350–890 miljoner kronor. I detta scenario har ingen hänsyn tagits till att utgifterna för att arbetsbaserade förmåner – till exempel föräldrapenning och sjukpenning – kan komma att påverkas och öka av att fler är sysselsatta. Även utgifterna för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner kan komma att öka när fler personer är i arbete och kvalificerar sig till dessa förmåner. Dessa utgifter är inte heller medtagna i detta räkneexempel.

10.8 Konsekvenser för kommunerna

Vår bedömning: Reformen försvagar kommunsektorns finanser med cirka 500 miljoner kronor per år från och med 2029, vilket inkluderar ökade administrationskostnader och ökade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Interaktionseffekter mellan socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet medför att en del hushåll som inte omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer att bli kompenserade genom biståndet för uteblivna socialförsäkringsförmåner, till exempel bostadsbidrag.

Reformen kommer att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av ytterligare handläggare för kommunerna.

Kommunerna har fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där och bland dem som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer fler i stället att ansöka

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

om bistånd i akuta nödsituationer. Det gäller bland andra tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.

De föreslagna kvalificeringsreglerna inskränker inte det kommunala självstyret.

Skälen för vår bedömning

10.8.1 Finansiella konsekvenser för kommunerna

De kostnader som redogörs för i detta avsnitt finns med i de beräkningar av finansiella effekter som återges i avsnitt 10.7 och tabell 10.8. I detta avsnitt finns en mer detaljerad redogörelse för vad dessa kostnader hänför sig till.

De olika förmånerna och det ekonomiska biståndets ekonomiska konsekvenser

De bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som ingår i reformen och ekonomiskt bistånd bidrar på olika sätt till kommunernas totala finansiella effekt. Nedan i tabell 10.9 framgår hur mycket de olika socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet påverkar kommunerna på ”marginalen”, förutom personlig assistans där staten ersätter kommunerna för deras merkostnader. Den finansiella effekten visar hur mycket en viss förmån/bistånd bidrar till den kommunala effekten i tabell 10.8 förutsatt att de övriga sju förmånerna/biståndet redan ingår. Effekten är alltså förmånens/biståndets partiella bidrag till det totala utfallet av reformen och beräknad som differensen mellan vårt förslag till reform och vår reform där aktuellt bidrag är exkluderad från reformen. Effekten är beräknad för 2029 när kvalificeringsvillkoren omfattar samtliga personer som kommit till Sverige under de fem föregående åren.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 10.9 Partiell påverkan av de olika bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd på kommunernas ekonomi år 2029, miljoner kronor

Finansiell effekt av att exkludera förmånen/bistånd från den samlade reformen

Förmån/bistånd:	Inkomst-Skatt	Ekonomiskt bistånd	Totalt
Barnbidrag inkl. flerbarnstillägg	0	160	160
Bostadsbidrag		180	180
Bostadstillägg och Äldreförsörjningsstödet	0	30	30
Föräldrapenning (lägsta och grundnivå)	50	40	90
Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	10	10	20
Sjuk- och aktivitetsersättning (SA)	10	10	20
Omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning	10	10	20
Ekonomiskt bistånd	0	-200	-200

Anm.: Effekterna är beräknad som skillnaden mellan hela reformen och reform utan aktuell förmån/bistånd. Skillnaden visar hur stor den finansiella effekten är av att inkludera förmånen/biståndet givet att de övriga förmånerna/biståndet är inkluderade.

Effekterna är förenade med betydande osäkerhet inte minst eftersom den framtida migrationen är svår att prognosticera. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd är osäkra eftersom det är osäkert hur biståndet ska hanteras för samboende hushåll där endast en av de vuxna uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Hur vi har hanterat detta i våra beräkningar framgår av avsnitt 10.5.3. Ekonomiskt bistånd är även svårt att uppskatta eftersom inte alla söker eller uppfyller kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande för att få bistånd även om hushållets inkomster understiger normen för ekonomiskt bistånd. Hur vi hanterar detta framgår i avsnitt 10.2.

Om till exempel barnbidraget exkluderas från kvalificeringsvillkoren kommer kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd att minska med cirka 160 miljoner kronor. Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd uppskattas minska kommunernas utgifter med cirka 200 miljoner kronor. Beräkningarna är dock, som tidigare beskrivits, behäftade med stor osäkerhet.

Ökade kostnader för personlig assistans enligt LSS

Förslaget om att införa kvalificeringsvillkor för rätt till assistansersättning har direkta konsekvenser för kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten. Reformen innebär att kommunerna, genom att ge personlig assistans enligt 9 § 2 LSS, tar över

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kostnaden för den personliga assistansen för de personer som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren för assistansersättning, men som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov med i genomsnitt över 20 timmar i veckan (se avsnitt 6.4.2). Vi föreslår att denna förskjutning av kostnadsansvaret från staten till kommunerna finansieras genom att kommunerna kompenseras för dessa utgifter i form av ett generellt statsbidrag (se avsnitt 10.7.1). I sammanhanget bör dock noteras att Huvudmannaskapsutredningen år 2023 föreslog att staten ska ta över det samlade huvudmannaskapet för assistansersättning (SOU 2023:9). Hur detta skulle påverka kommunernas ansvar för personlig assistans till de personer som ännu inte har uppfyllt kvalificeringsvillkoren för assistansersättning enligt SFB beror på hur en sådan eventuell lagstiftning utformas.

Utöver ökade kostnader för beviljad personlig assistans enligt LSS kommer de kvalificeringsvillkor för assistansersättningen som vi föreslår att innebära ett ökat antal ärenden gällande sådan personlig assistans hos socialnämnderna, vilket ger ytterligare kostnader för ärendehandläggningen. Av avsnitt 10.5 och tabell 10.5 framgår dock att andelen tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren och som kommer att vara i behov av personlig assistans är få. Av statistik från Försäkringskassan framgår att 92 personer från tredjeland som fick förmånen 2024 hade bosatt sig i Sverige under perioden 2020–2024.

Ökade kostnader för ekonomiskt bistånd

Reformen innebär att alla personer som bosätter sig i Sverige måste uppfylla kvalificeringsvillkor för att ha rätt till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, antingen genom fem års bosättning i Sverige eller genom inkomster på vissa nivåer. Det rör sig om socialförsäkringsförmåner som utgör det grundläggande ekonomiska stödet och som många gånger är avgörande för att personer ska kunna uppnå en skälig levnadsnivå. Som exempel kan nämnas barnbidrag, bostadsbidrag och föräldrapenning på grund- respektive lägstanivå.

En andel av de personer som inte kommer att ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren för dessa socialförsäkringsförmåner kommer enligt våra förslag emellertid att ha rätt till ekonomiskt bistånd.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Det rör sig först och främst om svenska medborgare. Det gäller även nordiska medborgare, EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetstagare/egna företagare efter de första tre månadernas vistelse i Sverige samt EU/EES-medborgare med permanent uppehållsrätt. Detsamma gäller för dessa EU/EES-medborgares familjemedlemmar. När det gäller tredjelandsmedborgare handlar det om de personer som har uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande (inklusive kvotflyktingar) och deras anhöriga samt personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet (se avsnitt 10.3.4). Det handlar om uppemot 20 000 personer per år, som i genomsnitt kommer få cirka 1 900 kronor per månad i ekonomiskt bistånd. Detta kommer att innebära ökade kommunala utgifter för ekonomiskt bistånd med omkring 460 miljoner kronor 2029 (när kvalificeringsvillkoren tillämpas fullt ut utan undantag).

Som framgår av avsnitt 10.5 uppskattas antalet personer från tredjeland som omfattas av kvalificeringsvillkoren och som fick del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna till cirka 67 000 personer 2024. Av dessa uppskattar vi att cirka 2 700 personer även fick ekonomiskt bistånd. Därtill finns ytterligare 1 700 personer som inte skulle ha påverkats av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna men som skulle påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Personer i dessa grupper kommer i genomsnitt att förlora nästan 4 000 kronor per månad. Kommunernas kostnader och därmed besparing för ekonomiskt bistånd till dessa 4 400 personer uppskattas till cirka 200 miljoner kronor 2029.

Totalt uppskattas reformen innebära ökade utgifter för kommunerna för ekonomiskt bistånd om cirka 260 miljoner kronor för 2029 och de närmaste åren därefter.

Ökade kostnader för ärendehandläggning och längre handläggningstider

Det faktum att vissa grupper som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd ökar inte bara kostnaderna för kommunernas utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Det ökar också antalet

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ärenden om ekonomiskt bistånd som socialnämnderna kommer att hantera, vilket ger ökade kostnader för ärendehandläggning.

Vi bedömer att reformen kan ge upphov till omkring 5 000 nya ärenden år 2029. Varje handläggare handlägger cirka 30 ärenden per månad. Varje månadsutbetalning föregås av en utredning för att bedöma om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande med mera. Det innebär att cirka 170 nya handläggare behövs, med en lönekostnad i snitt per år på 788 000 kronor inklusive sociala avgifter och overheadkostnader.[13] Den administrativa kostnaden för nya handläggare uppskattas därmed till cirka 130 miljoner kronor, sammantaget för alla Sveriges kommuner.

Komplexiteten kring olika gruppers rätt att likabehandlas utifrån Sveriges internationella åtaganden framgår av avsnitt 5.5. Denna komplexitet medför att det är ofrånkomligt att en lagstiftning som utgår från miniminivån i EU-rätten och folkrätten blir mer svåröverskådlig än dagens. Reformen kommer att innebära att moment kommer att läggas till i handläggningen, nämligen att utreda på vilken grund en person vistas i Sverige och att göra en beräkning av om personen har uppfyllt kvalificeringsvillkoret. Det handlar således om att bedöma en persons vistelse i Sverige under den senaste femårsperioden, vilket kan vara tidskrävande i många ärenden.

Hanteringen av de övergångsbestämmelser vi föreslår kommer enligt vår bedömning dock inte att föra med sig några ytterligare svårigheter i handläggningen än de vi redogjort för ovan. Övergångsbestämmelserna innebär i praktiken att kvalificeringsvillkoret inte kommer att tillämpas förrän den 1 januari 2029 för dem som kommit till Sverige före den 1 januari 2027. Eftersom ekonomiskt bistånd handläggs och beviljas månadsvis medför övergångsbestämmelserna inte något behov av att tidsbegränsa beslut om ekonomiskt bistånd på något annat sätt än vad som redan sker i dag.

Som framgår i avsnitt 7.5 kommer socialnämnderna att kunna hämta in uppgifter om grunder och tider för uppehållstillstånd automatiserat från Migrationsverket om fråga-svar-tjänsten SSBTEK utvecklas. Migrationsverkets uppskattade kostnader för detta framgår av avsnitt 10.9.5. Det kommer dock sannolikt att medföra vissa

[13] Uppgiften om antalet ärenden per handläggare är hämtad från Socialstyrelsens öppna jämförelser. www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/. Hämtad den 11 januari 2025.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

utvecklingskostnader även för socialnämnderna. Om nämnderna använder sig av denna möjlighet kommer det enligt vår bedömning emellertid att underlätta och effektivisera handläggningen. Trots den åtgärden bedömer vi att de tillkommande momenten i handläggningen kommer att öka handläggningstiden i varje ärende om ekonomiskt bistånd där den sökande inte är svensk medborgare. Man bör i sammanhanget hålla i minnet att personer från tredjeland och som varit i Sverige mindre än fem år är överrepresenterade bland dem som får ekonomiskt bistånd. Vi uppskattar – enligt uppgifter från SCB och det framräknade urvalet som beskrivs i avsnitt 10.2 – att cirka 11,8 procent av dessa i nuläget får del av ekonomiskt bistånd. Detta kan jämföras med övriga grupper som varit i Sverige mindre än fem år, där 2,5 procent får del av ekonomiskt bistånd.

Hur mycket längre handläggningstiderna blir av de tillkommande momenten är svårt att uppskatta. Enligt vår bedömning bör effekten dock vara störst inledningsvis och minska i takt med att kunskap och erfarenhet kring de nya momenten utvecklas hos socialnämnderna och kunskapen kring regelverket blir mer spritt bland enskilda. Vi uppskattar att de nya handläggningsmomenten kommer att innebära extra tid om i snitt cirka en timme per ärende. Antal ärenden som ska kontrolleras antas uppgå till 70 000, vilket ger en ytterligare kostnad på 30 miljoner kronor. Till detta kommer en eventuell anpassning av respektive kommuns handläggningssystem.

Sammanlagt är vår bedömning att reformen kommer att innebära en tillkommande administrativ kostnad för kommunerna om cirka 160 miljoner konor per år.

10.8.2 Bistånd vid akuta nödsituationer och kommunernas yttersta ansvar

Reformen innebär att vissa personer kommer vara i behov av ekonomiskt bistånd, men inte uppfylla kvalificeringsvillkoren för sådant bistånd. Vi bedömer att dessa personer främst kommer att finnas inom grupperna tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. I dessa grupper kommer det att finnas personer som inte lyckas skaffa en egen försörjning eller

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

som inte har någon möjlighet att göra det på grund av exempelvis funktionsnedsättning, sjukdom eller ålderdom. Detta gäller särskilt de som fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, eftersom det bland dessa personer finns personer vars hälsotillstånd har ansetts utgöra skäl för uppehållstillstånd.

De övriga grupper som behöver kvalificera sig till ekonomiskt bistånd bedömer vi till största delen antingen kommer få sin försörjning tillgodosedd genom eget arbete eller genom anhöriga (jämför försörjningskravet i 5 kap. 3 b–f §§ UtlL vid uppehållstillstånd på grund av anknytning). Alternativt får de förutsättas lämna landet när de inte hittar försörjning här. Det handlar om tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier eller på grund av anknytning till andra än personer med skyddsstatus samt EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva. Även i dessa grupper kan det dock naturligtvis uppstå situationer som innebär att de oväntat och oförutsett står utan försörjning.

Reformen innebär således att fler personer än tidigare kommer att stå helt utan försörjning. De kommer att vara hänvisade till att söka bistånd på grund av en akut nödsituation. Som framgår av avsnitt 7.2.3 kan bistånd i akuta nödsituationer beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § SoL. För dem som inte har kvalificerat sig till ekonomiskt bistånd återstår endast en bedömning enligt 4 kap. 2 § SoL. För enskilda innebär detta att de inte kan vara säkra på att de kommer att beviljas det akuta bistånd de är i behov av, eftersom bestämmelsen endast innebär en möjlighet och inte en skyldighet för nämnderna att ge sådant bistånd. Det kan också innebära att personer kommer att ha olika förutsättningar beroende på i vilken kommun de bor, då tillämpningen av bestämmelsen kommer att variera.

Samtidigt som bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL är frivilligt för kommunerna, har de ett yttersta ansvar för att de som vistas där får de insatser som de behöver. Som vi tidigare beskrivit handlar det, när det kommer till bistånd i akuta nödsituationer, om oväntade och oförutsedda situationer. Att definiera exakt var gränsen går för kommunernas yttersta ansvar låter sig dock inte göras (se avsnitt 7.2.3).

För socialnämnderna kommer våra förslag att innebära ett ökat antal ärenden om bistånd i akuta nödsituationer. De kommer också att i fler fall än för närvarande behöva göra bedömningar kring

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kommunens yttersta ansvar. Detta kommer sannolikt att medföra problem för samtliga kommuner, men mindre kommuner med få resurser riskerar att drabbas särskilt hårt.

Hur många ärenden om bistånd i akuta nödsituationer det kommer att handla om och hur stora kostnader detta för med sig är inte möjligt att säga. Dels finns det ingen nationell statistik för ärenden eller utbetalningar om bistånd i akuta nödsituationer. Det går således inte att göra några bedömningar med ledning av antalet ärenden eller storleken på utbetalningarna innan reformen. Dels är sådant bistånd inte standardiserat – belopp och bedömningar utgår från behovet i det enskilda fallet. Till detta kommer också att olika kommuner kan komma att ha olika praxis kring sådant bistånd, då det som sagt kommer att utgå enligt 4 kap. 2 § SoL.

För att få någon uppfattning om hur många personer det rör sig om kan man dock ta ledning i uppskattningen av hur många personer som 2024 fick ekonomiskt bistånd av dem som inte skulle ha uppfyllt kvalificeringsvillkoret (4 400 personer, se tabell 10.5 i avsnitt 10.5.3). Det bör dock noteras att alla dessa personer inte kommer att söka nödbistånd. Vissa kommer exempelvis att börja arbeta, vissa kommer att lämna landet och vissa kommer att få ekonomisk hjälp från annat håll. Vår bedömning är vidare att det är tveksamt om ett löpande behov av ekonomiskt bistånd på grund av att försörjning saknas, samtidigt som man inte har kvalificerat sig för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, skulle kunna anses vara en sådan oväntad och oförutsedd situation som har avsetts när det gäller bistånd i akuta nödsituationer.

10.8.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen finns i 1 kap. 1 § och 14 kap. 2 § RF samt 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725). Någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns dock inte. Det som är intressant för vårt uppdrag är att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet, både den som omfattas av kommunallagen och den som regleras av annan lagstiftning. Principens räckvidd begränsas dock av regleringen av normgivningsmakten i 8 kap. RF (se prop. 2009/10:80 s. 210 och 211).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kommunernas ansvar omfattar bland annat insatser enligt socialtjänstlagen, som ekonomiskt bistånd. Verksamheten på detta område styrs av den lagstiftning som riksdagen beslutat. Våra förslag innebär förvisso en förändring i det regelverk som styr rätten till ekonomiskt bistånd. Förslagen inskränker emellertid inte kommunernas möjligheter att inom ramen för det regelverket fatta beslut i enskilda ärenden. Vi bedömer mot den bakgrunden att våra förslag inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

10.8.4 Övriga konsekvenser

Implementeringen av det nya regelverket kommer att kräva åtgärder av kommunerna i form av utbildning av personal samt uppdatering av informationsmaterial, handläggningsstöd och rutiner. Reformen kommer också att medföra behov av information till allmänheten, framför allt till de personer som är aktuella för ekonomiskt bistånd och som inte kommer att ha rätt till sådant bistånd efter att reformen genomförts. Detta kommer att innebära ytterligare kostnader för socialnämnderna. Dessa kostnader kan emellertid minskas om kommunerna samordnar sig genom SKR och tar stöd av de åtgärder Socialstyrelsen vidtar med anledning av reformen (se avsnitt 10.9.5).

Som vi återkommer till i avsnitt 10.10.4 kommer systemet kring de socialförsäkringsförmåner som ingår i reformen och ekonomiskt bistånd att bli mer komplicerat. Enskilda som anser sig vara i behov av ekonomiskt bistånd kommer därmed troligen att ha svårare att förstå vad kvalificeringsvillkoren innebär för deras rätt till olika förmåner. Därutöver kommer fler enskilda än i dag att vara i behov av och söka ekonomiskt bistånd, men inte ha rätt till det. Vad detta innebär för de enskilda framgår av avsnitt 10.10. För socialnämnderna bedömer vi att det kommer att innebära ett ökat antal avslagsärenden, vilket kommer att ta resurser i anspråk för socialnämnderna. Vi bedömer dock att detta kommer att vara vanligast när reformen införs och att företeelsen kommer att minska i takt med att nya regelverket blir känt för allmänheten. Vi har i avsnitt 10.8.1 gjort bedömningen att reformen medför behov av cirka 170 nya handläggare sammantaget för Sveriges kommuner. Kommunerna kan redan i dag ha svårigheter att rekrytera socialsekreterare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Det ytterligare behov av handläggare som våra förslag ger upphov till kan enligt vår bedömning därmed vara svårt att tillgodose för vissa kommuner.

Kombinationen av ett svåröverskådligt system och ett ökat antal avslagsärenden kan också innebära ett ökat missnöje bland enskilda riktat mot enskilda handläggare. Ett ökat missnöje kan leda till ökade risker för hot och våld mot handläggare. En lagstiftning som utesluter vissa grupper av personer från ekonomiskt bistånd kommer också att innebära att handläggarna möter ett ökat antal personer i behov av ekonomisk hjälp, som endast eventuellt kan få tillfälligt bistånd i en akut nödsituation. Sammantaget kan dessa faktorer innebära en försämrad arbetsmiljö för handläggarna.

Som framgår i avsnitt 10.10 kommer våra förslag att innebära en risk för ett ökat antal personer som är ekonomiskt utsatta och lever under fattigdomsgränsen i Sverige. Det kan sin tur innebära att socialtjänsten behöver lägga ner ytterligare resurser inom områdena psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.

Kommunerna kommer att ställas inför en ny situation i det att personer som inte har rätt till försörjningsstöd fortfarande skulle vara hjälpta av praktik och kompetenshöjande insatser. Frågan kan därför aktualiseras om hur kommunerna, inom ramen för det omfattande kommunala självstyret, kan stödja bredare grupper än dem som tar emot försörjningsstöd. Att samverka med Arbetsförmedlingen kan därför förväntas bli mer angeläget, möjligtvis genom kompletterande insatser till Arbetsförmedlingens program Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar.

Frågan är vidare hur mottagande av nyanlända kommer att påverkas av reformen. Mottagandet regleras bland annat i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Enligt bosättningslagen är kommunerna skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning, vilket bland annat inkluderar att ordna boende. Nyanlända betalar själva för boendet. Den reform vi föreslår kommer att påverka vilka medel de nyanlända har för sin försörjning. Exempelvis kommer många nyanlända skyddsbehövande inte att ha tillgång till barnbidrag och bostadsbidrag, som för närvarande är en del av deras möjligheter att kunna betala för boende och uppehälle. Vi har inte haft tidsmässiga förutsättningar att se över hur denna lagstiftning eventuellt bör förändras utifrån reformen. Det bör också noteras att en översyn för när-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

varande pågår genom Utredningen om ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända (dir. 2024:22). Deras uppdrag ska redovisas senast den 31 mars 2025.

10.9 Konsekvenser för statliga myndigheter

Vår bedömning: De föreslagna kvalificeringsvillkoren kommer framför allt att påverka Försäkringskassan, men i mindre utsträckning även Migrationsverket och Pensionsmyndigheten. Myndigheternas totala kostnadsökning förväntas bli som högst år 2029–2030 och uppgår då till 240 miljoner kronor per år.

För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer handläggningstiderna att bli längre och bedömningarna svårare i de ärenden som gäller förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor, särskilt i gränsöverskridande ärenden. Antalet omprövningar och överklaganden kan också komma att öka. På sikt kommer reformen dock att leda till färre ansökningar om förmåner.

För Försäkringskassan kommer reformen att kräva it-utveckling, särskilt när det gäller barnbidrag och flerbarnstillägg. Handläggningen i enlighet med övergångsreglerna kommer också att ta resurser i anspråk för Försäkringskassan. Särskilt i ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg där övergångsreglerna ska tillämpas riskerar handläggningen att bli administrativt svår och tidskrävande. Övergångsreglerna medför vidare en risk för en stor tillströmning av nya ärenden hos Försäkringskassan, främst under 2029, men även under 2030 och 2031.

För Migrationsverket kan reformen innebära ytterligare utveckling av den fråga-svar-tjänst som används för att utbyta information med socialnämnderna. Det handlar dock om en mindre kostnad, som kan hanteras inom ramen för ordinarie anslag. Även för Pensionsmyndigheten kan konsekvenserna hanteras inom ramen för ordinarie anslag.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vår bedömning

I detta avsnitt redovisas konsekvenserna för olika statliga myndigheter. I samband med det redogör vi för varje myndighets tillkommande administrativa kostnader till följd av reformen. För att ge en tydligare överblick över dessa kostnader sammanfattar vi dem i tabell 10.10 nedan.

Tabell 10.10 Statliga myndigheters administrationskostnader, miljoner kronor

2025 års priser, före och efter 2029*

	Före 2029	2029 och senare
Försäkringskassan		
IT – Investeringar	250–300	250–500
Utbildning årligen	2	2
Årlig förvaltningskostnad	22,5–45	22,5–45
Årlig handläggning*	8,4	85–170
Pensionsmyndigheten		
Årlig förvaltning	0,25	0,25
Engångskostnad	0,2	
Migrationsverket		
IT – investering	0,45–0,65	
Löpande driftskostnad	0,1	0,1
Totalt årliga löpande kostnader	**33–56**	**110–217**

Anm.: * Före och efter 2029 på grund av övergångsbestämmelserna.

Mittenvärdet av det angivna spannet för myndigheternas samlade investeringar uppgår till drygt 375 miljoner kronor. De samlade löpande utgifterna uppgår till nästan 45 miljoner kronor före 2029 och till 164 miljoner kronor 2029 och senare.

Kommitténs sammanställning efter kostnadsuppskattning från Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

Försäkringskassans initiala investeringskostnad för att hantera kvalificeringsvillkoren har av myndigheten uppskattats till 250–500 miljoner kronor. Investeringen behöver inledas innan ikraftträdandet den 1 januari 2027. I tabell 10.11 nedan utgår vi från en investeringskostnad på 375 miljoner kronor och att investeringen påbörjas först efter första kvartalet. Av tabell 10.11 framgår den periodiserade kostnaden för it-investeringar och löpande utgifter för myndigheterna enligt tabell 10.10. De löpande kostnaderna är mittvärdena av myndigheternas angivna spann och uppgår till nästan 45 miljoner kronor före 2029 och 164 miljoner kronor 2029 och senare.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Tabell 10.11 Statliga myndigheter och ökade administrationskostnader av reformen för 2026–2032, miljoner kronor

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Avskrivningar	56	75	75	75	75	19	0
Löpande kostnader	0	45	45	164	164	164	164
Totalt	**56**	**120**	**120**	**239**	**239**	**182**	**164**

Anm.: 2025 års priser. Investering om 375 miljoner 2026 som kommer i gång den 1 april samma år. En rak avskrivning på fem år.

Kommitténs sammanställning efter antaganden ovan efter kostnadsuppskattning från Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

10.9.1 Konsekvenser för Försäkringskassan

Antalet ärenden och handläggningsförfarandet

För Försäkringskassan innebär våra förslag en relativt omfattande reform. Ett nytt moment kommer att införas i handläggningen av ärenden som gäller föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, merkostnadsersättning, assistansersättning, bostadsbidrag och bostadstillägg. För dessa förmåner kommer Försäkringskassan behöva utreda och beräkna om personen uppfyller kvalificeringsvillkoren, antingen genom bosättningstid eller genom inkomster på en viss nivå.

När det gäller bosättningsvillkoret kan följande sägas. För närvarande bedömer Försäkringskassan om en person uppfyller villkoren för att vara bosatt i Sverige i den mening som avses i SFB först när det finns ett förmånsanspråk. Vårt förslag om kvalificeringsvillkor för vissa socialförsäkringsförmåner innebär att den exakta bosättningstidpunkten enligt SFB kommer att få en större betydelse. Det beror på att den tidpunkten är utgångspunkten för när kvalificeringstiden börjar löpa. Bosättningstidpunkten har även betydelse för ramtiden för personer som flyttar åter till Sverige. För Försäkringskassan kommer reformen att innebära ett relativt omfattande utredningsarbete, eftersom äldre uppgifter kan vara både svårtillgängliga, svårtolkade och svårbedömda. Risken för felaktiga bedömningar kan öka, såväl till den enskildes fördel som till dennes nackdel. Som ett exempel kan nämnas ärenden gällande

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

personer (både svenska och utländska medborgare) som flyttar tillbaka till Sverige. I dessa ärenden kommer Försäkringskassan att behöva bedöma vilka bosättningsperioder personerna har haft i Sverige eller i annat EU/EES-land under en ramtid om femton år.

Ett alternativ skulle kunna vara att Försäkringskassan övergår till att löpande bedöma tidpunkten för bosättning enligt SFB för de personer som in- och utvandrar till Sverige, eventuellt genom en helt eller delvis automatiserad lösning. Om ett sådant nytt handläggningsförfarande eller register anses vara aktuellt skulle det behöva utredas ytterligare. Det skulle eventuellt krävas författningsändringar för att möjliggöra förfarandet, för att möjliggöra tillgång till och inhämtning av information från andra myndigheter samt för att kunna automatisera förfarandet. Även om ett sådant förfarande eller register införs på sikt kommer det dock inte att underlätta för Försäkringskassan vid bedömningar kring bosättningsvillkoret under de första fem åren av reformen. I sammanhanget bör också nämnas att en statlig utredning för närvarande ser över möjligheten att registrera EES-medborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader med uppehållsrätt (Ju 2025:01). En sådan typ av registrering skulle enligt vår bedömning också så småningom kunna underlätta Försäkringskassans bedömningar av om bosättningsvillkoret är uppfyllt.

När det gäller inkomstvillkoret kan följande sägas. För anställda kan detta villkor utredas genom att Försäkringskassan huvudsakligen hämtar in uppgifter från arbetsgivardeklarationer från Skatteverket, via en befintlig fråga-svar-tjänst. Vissa egenföretagare kommer dock att behöva lämna in uppgifter från beslut om slutlig skatt till Försäkringskassan för att styrka sina inkomster. När det gäller personer som flyttat till Sverige från andra EU/EES-länder och som inte uppfyller kravet på bosättningstid kommer reformen att innebära att Försäkringskassan behöver hämta in och bedöma uppgifter om förvärvsarbete eller inkomst av näringsverksamhet i annat EU/EES-land.

Reformen innebär i denna del således ytterligare informationsinhämtning jämfört med i dag vid varje ansökan om en förmån från personer som omfattas av kvalificeringsvillkoren. Detta kan komma att kräva ytterligare handläggarkraft eller en utökad interoperabilitet mellan myndigheternas datastrukturer. Oavsett vilket förfarande – manuellt eller automatiserat – som väljs kommer reformen att

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

innebära ytterligare kostnader. Försäkringskassans experter i kommittén har uppskattat anpassning av befintligt it-stöd för bedömning av försäkringstillhörighet till 100–200 miljoner kronor.

I avsnitt 10.3 konstaterar vi att det främst kommer att vara tredjelandsmedborgare som bosätter sig i Sverige som inte kommer att uppfylla något av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna. De mest komplicerade ärendena att utreda kommer emellertid troligen att vara de som gäller personer som omfattas av samordningsförordningarna, det vill säga i huvudsak EU/EES-medborgare (inklusive svenska medborgare) samt tredjelandsmedborgare som bosätter sig i Sverige från ett annat EU/EES-land.

För dessa personer kommer Försäkringskassan att behöva utreda om det finns perioder av bosättning i annat EU/EES-land som ska läggas samman med den period av bosättning enligt SFB som personen har i Sverige och hämta in uppgifter från andra medlemsstater. Om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt kommer Försäkringskassan att behöva göra en bedömning utifrån inkomstvillkoret, och i samband med det hämta in eventuella uppgifter om förvärvsinkomster från andra EU/EES-länder. Eftersom uppgifterna är historiska finns risk att andra medlemsstaters institutioner inte har uppgifterna, eller att det finns betydande osäkerheter i uppgifterna. Det kommer i sin tur att påverka bedömningarna i ärendet. Svarstiderna kan enligt uppgift också vara långa i dessa ärenden och i vissa fall uteblir svar helt från den andra medlemsstaten. Försäkringskassans experter i kommittén har uppskattat den tillkommande kostnaden för handläggarresurser för att utreda försäkringsperioder i andra EU/EES-länder i gränsöverskridande ärenden till cirka 8,4 miljoner kronor per år

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till de aktuella förmånerna. På sikt bedömer vi därmed att reformen kommer leda till färre ansökningar. Hur mycket antalet ansökningar kommer att minska är svårt att uppskatta. Det är också möjligt att förslagen inledningsvis kan leda till motsatt effekt eftersom kvalificeringsvillkoren kan uppfattas som svårtillgängliga och leda till avslag på ansökningar.

Som vi konstaterat i avsnitt 10.3 kommer det dock främst att vara nyanlända tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren. Som framgår av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 uppskattades cirka 67 000 vuxna personer födda i tredjeland och som

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kommit till Sverige inom de senaste fem åren ha tagit del av de aktuella socialförsäkringsförmånerna 2024, samtidigt som de inte skulle haft rätt till dessa förmåner om kvalificeringsvillkoren gällt vid denna tidpunkt. Vi vill betona att detta endast kan fungera som en grov uppskattning; det är mycket svårt att bedöma hur invandringen till Sverige kommer att se ut i framtiden. Som framgår av avsnitt 10.6.1 förväntas reformen också minska invandringen av personer som har problem med att försörja sig själva. Dessutom förväntas en högre andel av dem som invandrar uppfylla kvalificeringsvillkoren genom egna inkomster, vilket skulle minska det uppskattade antalet personer.

Handläggningen av barnbidrag och flerbarnstillägg

När det gäller handläggningen uppstår särskilda konsekvenser för hanteringen av barnbidrag och flerbarnstillägg. Beslut om dessa förmåner fattas i dag utan ansökan från den enskilde, utifrån en avisering om folkbokföring i Sverige. Handläggningsförfarandet varierar dock mellan olika grupper.

För alla personer som har barn och som invandrar och folkbokför sig i Sverige (det vill säga samtliga – svenska medborgare, EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare) utreds rätten till barnbidrag och flerbarnstillägg manuellt. Även för tredjelandsmedborgare som bor i Sverige sker manuell handläggning. Det tillkommande momentet, att bedöma om den enskilde uppfyller kvalificeringsvillkoren, skiljer sig inte från vad som gäller för övriga sådana förmåner.

Det torde dock bli vanligare än i dag att en person inte uppfyller villkoren. En fråga är då hur bosättningsvillkoret lämpligen hanteras framåt, det vill säga om Försäkringskassan ska ta på sig ett bevakningsuppdrag eller införa ett ansökningsförfarande.

Ärendehandläggningen av barnbidrag är automatiserad för svenska medborgare och EU/EES-medborgare som redan är bosatta i Sverige när de får barn.

För att kunna fortsätta att hantera dessa ärenden automatiserat krävs även en automatiserad bedömning av om dessa personer uppfyller det villkor om kvalificeringstid för förmånerna som vi föreslår. I annat fall kommer Försäkringskassan att behöva övergå

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

till manuell handläggning gällande i vart fall de svenska medborgare och EU/EES-medborgare som kommit till Sverige inom de senaste fem åren.

Handläggning enligt övergångsbestämmelserna

Vi har enligt direktiven ett uttryckligt uppdrag att föreslå övergångsbestämmelser som reglerar hur icke-medborgare som är bosatta i Sverige vid ikraftträdandet ska kvalificera sig till socialförsäkringsförmåner (se avsnitt 9.4). Oavsett hur man konstruerar en sådan bestämmelse kommer den, enligt vår bedömning, att leda till särskilda utmaningar i handläggningen.

I praktiken innebär våra förslag följande för de förmåner som handläggs av Försäkringskassan. Kvalificeringsvillkoren gäller under 2027 och 2028 endast för personer som kommit till Sverige efter den 1 januari 2027. Från den 1 januari 2029 ska samma kvalificeringsvillkor tillämpas på dem som bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021. De personer som bosatt sig i Sverige under 2022 och 2023, kommer att uppfylla kravet på fem års bosättning innan kvalificeringsvillkoren ska börja tillämpas för dem. För personer som kommit till Sverige under perioden 2024–2026 kommer kvalificeringsvillkoren att börja tillämpas den 1 januari 2029.

Vi har gjort bedömningen att de beslut som är fortsatt gällande när övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas skyddas av principen om negativ rättskraft. För beslut som kan tidsbegränsas är det dock vår bedömning att de beslutande myndigheterna har möjlighet att anpassa tidsramen för besluten till övergångsreglerna, så att kvalificeringsvillkoren får genomslag när de börjar tillämpas den 1 januari 2029 (se avsnitt 9.4.2). En sådan anpassning av besluten kommer dock att skapa en onormalt stor tillströmning av nya ärenden hos myndigheten under åren 2029–2031. Störst kommer effekten att vara 2029, då övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas.

När det gäller barnbidrag och flerbarnstillägg finns vidare speciella problem när det gäller övergångsbestämmelserna. Dessa förmåner handläggs till stor del automatiserat och kräver inte någon ansökan. Övergångsbestämmelserna innebär i praktiken att Försäkringskassan kommer att behöva ta fram de personer som kommit till Sverige under 2024–2026 ur sina system för att kunna göra be-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

dömningar gentemot kvalificeringsvillkoren. Försäkringskassans experter i kommittén har anfört att man inte vet om det är tekniskt möjligt att skilja ut rätt personer ur myndighetens system. Det innebär i sin tur att det riskerar att bli administrativt mycket svårt och tidskrävande att tillämpa övergångsbestämmelserna för barnbidrag och flerbarnstillägg. Av den anledningen har vi valt att nedan redogöra särskilt för antalet ärenden gällande barnbidrag och flerbarnstillägg som ska hanteras enligt övergångsbestämmelserna.

Vi har gjort en uppskattning av det antal personer som beräknas komma till Sverige och få de ifrågavarande förmånerna under perioden 2029–2031. I beräkningen ingår samtliga personer, det vill säga de som är svenska medborgare, EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare. Beräkningarna utgår från förenklingen att samtliga personer kommer att ansöka om en förmån endast en gång varje år och att antalet ärenden är samma som antalet personer. De har vidare gjorts utifrån FASIT-modellen, som justerats med hjälp av SCB:s befolkningsprognos (se avsnitt 10.2). Vi har i beräkningarna tagit hänsyn till att vissa personer uppfyller inkomstvillkoret under första eller andra året, vilket minskar antalet ärenden som ska prövas nästkommande år. Slutligen har vi i beräkningarna tagit hänsyn till att beslut om sjukersättning, bostadstillägg som lämnas i samband med sjukersättning och assistansersättning som huvudregel gäller tills vidare. När övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas blir det därmed inte aktuellt att pröva rätten till dessa förmåner för dem som redan beviljats en sådan rätt till förmånerna (se avsnitt 9.2).

År 2029 uppskattar vi att övergångsbestämmelserna medför att 65 000 ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg och 25 000 ärenden rörande de övriga socialförsäkringsförmånerna kommer att behöva hanteras av Försäkringskassan. Under 2030 uppskattar vi att Försäkringskassan kommer att behöva hantera 46 000 ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg och 17 000 ärenden rörande de övriga socialförsäkringsförmånerna. Motsvarande antal för år 2031 är 20 000 ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg och 9 000 ärenden rörande övriga förmåner. Den exakta tidsåtgången för dessa ärenden är svår att uppskatta. Vi har utgått från en schabloniserad uppskattning om en timmes handläggning per enskilt ärende. I den uppskattningen räknar vi in att handläggningen kommer att vara mer tidskrävande för dem som rört sig på den inre marknaden (se

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ovan). Vi uppskattar att handläggningen enligt övergångsbestämmelserna vad gäller barnbidrag och flerbarnstillägg under 2029 kommer att ta cirka 53 årsarbetskrafter i anspråk. De resurser som kommer att behövas för detta är därmed betydande. Handläggningen enligt övergångsbestämmelserna när det gäller övriga ärendetyper kommer enligt samma schabloniserade beräkning att ta cirka 20 årsarbetskrafter i anspråk. Det finns dock vissa synergieffekter, eftersom samma utredning av om en försäkrad uppfyller kvalificeringsvillkoren i många fall kan vara utgångspunkten för bedömningen gällande flera olika förmåner. Försäkringskassans experter i kommittén har uppskattat kostnaderna för handläggning av ärenden i enlighet med övergångsbestämmelserna till 85–170 miljoner kronor. De år då handläggning enligt övergångsbestämmelserna ska ske, riskerar den att ta resurser från övrig ärendehandläggning och därmed skapa längre handläggningstider över lag på myndigheten. Detta problem kommer dock att aktualiseras oavsett när i tiden kvalificeringsvillkoren kommer att börja gälla för de personer som redan fanns i Sverige när regleringen träder i kraft.

Slutligen riskerar en tidigare beviljad förmån att skapa en förväntan på att förmånen även ska utgå i framtiden. Det gäller särskilt för barnbidrag. Här ligger det nära till hands att anta att det automatiserade förfarandet skapat en allmän uppfattning om att så länge man bor kvar i Sverige gäller det ursprungliga beslutet om barnbidrag och flerbarnstillägg, tills barnet når den ålder och de förutsättningar då rätten till bidragen upphör. Försäkringskassans informationsarbete kommer därmed att bli viktigt för förståelsen hos de grupper som kommer till Sverige och deras förtroende för socialförsäkringssystemet.

Undantag från bosättningskravet vid synnerliga skäl

Vårt förslag innehåller en möjlighet att efter ansökan göra undantag från kvalificeringsvillkoret avseende bosättningstid, om det finns synnerliga skäl för detta. Som framgår av avsnitt 6.4.5 innebär begreppet synnerliga skäl att det bara blir aktuellt att tillämpa bestämmelsen i undantagssituationer och att den ska tillämpas restriktivt. Där framgår också att bestämmelsen tar sikte på situationer där en person med en tidigare etablerad stark anknytning till

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Sverige på grund av lång utlandsvistelse inte kan tillgodoräkna sig några försäkringsperioder, men att personen trots detta kan anses ha bibehållit en stark anknytning till Sverige.

Det rör sig således om en ny typ av ansökningsförfarande för Försäkringskassan. Detta får till följd att Försäkringskassan behöver inrätta handläggning, ett eventuellt it-stöd och en eventuell e-tjänst för detta förfarande. Därutöver tillkommer ytterligare administrativa kostnader för interna och externa åtgärder som styrning, stöd och utbildning. Eftersom bestämmelsen är en mycket snäv undantagsbestämmelse bör man emellertid hålla i minnet att både antalet ansökningar och antalet beviljanden bör bli väldigt få. Information till allmänheten kommer dock att bli viktig för att begränsa antalet ansökningar från personer som inte är i de situationer som avses med bestämmelsen.

Övriga administrativa kostnader

Implementeringen av det nya regelverket kommer att kräva administrativa åtgärder. Reformen berör många av de förmåner som hanteras av Försäkringskassan, vilket kommer att innebära ett betydande informations- och utbildningsarbete internt på myndigheten. Även styrande dokument, handläggningsstöd, rutiner och liknande kommer att behöva uppdateras. Den största kostnaden i denna del ligger sannolikt i information och utbildning. Försäkringskassans experter i utredningen uppskattar den totala kostnaden för framtagning och genomförande av utbildning till runt två miljoner kronor.

Försäkringskassans experter i utredningen uppskattar vidare att cirka 30 it-tjänster för ärendehandläggning kommer att behöva anpassas till följd av reformen. Kostnaden för detta bedöms av Försäkringskassans experter till totalt 150–300 miljoner kronor. I denna kostnad ingår en anpassning av ärendehandläggningen så att kvalificeringsvillkoren kontrolleras i samtliga ärenden och ett eventuellt it-stöd för bedömning av bosättning. Det ingår även anpassning av de it-stöd som utnyttjar information om bosättning samt anpassning av statistiktjänster och kundmötestjänster. För detta uppskattas även en årlig förvaltningskostnad som motsvarar cirka 15 procent av utvecklingskostnaden, det vill säga 22,5–45 miljoner kronor. Det handlar således om en relativt omfattande it-utveckling, som

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

riskerar att sätta annan it-utveckling åt sidan. Det rör sig också om relativt höga utvecklingskostnader inledningsvis, vilket kommer att fördröja de finansiella vinsterna av reformen för offentlig sektor.

Eftersom reformen berör förmåner som för närvarande utgår till ett stort antal personer och som ligger som en grund i många människors försörjning (exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag) kommer det att krävas relativt omfattande informationsinsatser riktade mot allmänheten. Vid inledningen av reformen kommer dessa insatser sannolikt att krävas i större utsträckning. Efterhand som kunskapen kring regelverket blir mer spridd bland enskilda bedömer vi att kostnaderna för detta kommer att minska.

Övrigt

Av avsnitt 10.16 framgår att våra förslag kan medföra ett behov av översyn och eventuellt särskilda överenskommelser eller omförhandling av de bilaterala avtal om social trygghet som Sverige har slutit med vissa tredjeländer och att resurser kommer att krävas i detta arbete från bland annat Försäkringskassan. Även om denna arbetsuppgift kan vara tidskrävande, speciellt om flera avtal ska omförhandlas samtidigt, gör vi bedömningen att de resurser som behövs för detta ryms inom ordinarie anslag.

Som framgår ovan rör det sig om en relativt omfattande reform för Försäkringskassan. Den berör flera förmåner och det grundläggande momentet att fastställa bosättningstid i Sverige samt medför en relativt omfattande anpassning av it-miljön. Det innebär att reformen kommer att föra med sig relativt höga kostnader för genomförande inledningsvis. På sikt bedömer vi dock att de besparingar som reformen innebär kommer att bli högre än kostnaderna (se tabell 10.11). De stora anpassningar som krävs innebär vidare att längre tid kan behövas för att anpassa myndighetens it-system. Försäkringskassans experter i utredningen har gjort bedömningen att det kan ta två år från riksdagsbeslut för myndigheten att genomföra de förberedelser som krävs för att handlägga ärenden i enlighet med de nya bestämmelserna. Hänsyn till detta kan behöva tas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.9.2 Konsekvenser för Pensionsmyndigheten

Reformens konsekvenser för Pensionsmyndigheten liknar i stora delar de som uppstår för Försäkringskassan. Omfattningen blir dock väsentligt mindre eftersom endast två förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten (bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd) omfattas av våra förslag.

Reformen innebär att ett nytt moment kommer att föras in i handläggningen i ärenden som gäller äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer. För dessa förmåner kommer Pensionsmyndigheten att behöva utreda och beräkna om personen uppfyller kvalificeringsvillkoren, antingen genom bosättning eller genom inkomster på en viss nivå. Den exakta bosättningstidpunkten enligt SFB kommer att få en större betydelse, med det omfattande utredningsarbete och den ökade risk för felaktiga bedömningar som det för med sig. Reformen innebär också, liksom för Försäkringskassan, en ökad informationsinhämtning i syfte att bedöma om något av inkomstvillkoren är uppfyllda (för mer omfattande resonemang, se avsnitt 10.9.1). Som framgått tidigare bedömer vi att de mest komplicerade ärendena att utreda troligen kommer att vara de som gäller personer som omfattas av samordningsförordningarna. Längre handläggningstider och svårare bedömningar i de gränsöverskridande ärenden som Pensionsmyndigheten utreder blir således en konsekvens av reformen.

Med hänsyn till att Pensionsmyndigheten har färre ärenden än Försäkringskassan bedömer vi att dessa ärenden kommer att innebära 250 000 kronor i löpande administrationskostnader. För de regeländringar som vi föreslår krävs även förändringar i nuvarande it-system. Systemet behöver enligt uppgift byggas ut med fler kontroller för att identifiera vilka ärenden som behöver utredas vidare manuellt. Utvecklingskostnaderna för detta kommer att bestå i en engångskostnad om cirka 200 000 kronor, enligt uppgift från myndighetens expert i kommittén.

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till de aktuella förmånerna. På sikt bedömer vi därmed att reformen kommer att leda till färre ansökningar. Hur mycket antalet ansökningar kommer att minska är svårt att uppskatta. Som vi konstaterat i avsnitt 10.3 kommer det dock främst att vara nyanlända tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Som framgår av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 uppskattades cirka 2 400 vuxna personer födda i tredjeland och som bosatt sig här de senaste fem åren ha tagit del av bostadstillägg till pensionärer eller äldreförsörjningsstöd 2024, samtidigt som de inte skulle haft rätt till dessa förmåner om kvalificeringsvillkoren gällt vid denna tidpunkt. Vi vill betona att detta endast kan fungera som en grov uppskattning; det är mycket svårt att bedöma hur invandringen till Sverige kommer att se ut i framtiden. Som framgår av avsnitt 10.6.1 förväntas reformen också minska invandringen av grupper där relativt många har problem med att försörja sig själva. Dessutom förväntas en högre andel av dem som invandrar uppfylla kvalificeringsvillkoren genom egna inkomster, vilket skulle minska det uppskattade antalet personer på sikt.

Vårt förslag innehåller vidare en möjlighet att efter ansökan göra undantag från kvalificeringsvillkoret avseende bosättningstid, om det finns synnerliga skäl för detta. Som vi beskrivit i avsnitt 10.9.1 rör det sig om en ny typ av ansökningsförfarande, där myndigheten behöver inrätta handläggning, ett eventuellt it-stöd och en eventuell e-tjänst. Utifrån det snäva tillämpningsområdet bör antalet ansökningar och antalet beviljanden dock bli väldigt få. Precis som för Försäkringskassans del kommer information till allmänheten att få en stor betydelse för att begränsa antalet ansökningar från personer som inte är i de situationer som avses med bestämmelsen. När det gäller äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer föreslår vi att kvalificeringsreglerna endast ska träffa de som bosätter sig i Sverige efter att bestämmelserna trätt i kraft (se avsnitt 9.4.2). Det innebär i praktiken att de som kommit till Sverige innan den 1 januari 2027 inte omfattas av kvalificeringsreglerna för dessa förmåner.

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till de aktuella förmånerna. Över tid kommer därför antalet ärenden gällande äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg att minska. Hur mycket är dock svårt att uppskatta. Som vi konstaterat i avsnitt 10.3 kommer det dock främst att vara nyanlända tredjelandsmedborgare som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren. Bostadstillägget till pensionärer uppskattas under 2024 ha betalats ut till drygt 1 200 personer som kommit till Sverige från tredjeland under de senaste fem åren. För äldreförsörjningsstöd handlar det om cirka 1 200 personer och av dessa uppskattar vi att drygt 200 personer även har fått

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

bostadstillägg. Detta kan ge en fingervisning om hur antalet ärenden hos Pensionsmyndigheten kan komma att minska till följd av reformen.

Vi gör i avsnitt 10.10.4 bedömningen att reformen kan innebära att enskilda har svårare att förstå vad kvalificeringsvillkoren betyder för deras rätt till olika förmåner. För Pensionsmyndigheten kan detta innebära en något ökad belastning, då enskilda söker förmåner som de inte har rätt till. De förändringar vi föreslår kommer således att leda till att fler ansökningar om äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg avslås. Det innebär i sin tur att antalet omprövningar och överklaganden kan komma att öka. Denna risk kan emellertid minskas, åtminstone något, genom informationsinsatser från de berörda myndigheterna. Antalet ansökningar från personer som inte har kvalificerat sig, omprövningar och överklaganden kommer enligt vår bedömning att minska i takt med att det nya regelverket blir känt för allmänheten, särskilt de som kommer till Sverige.

Implementeringen av det nya regelverket kommer vidare att kräva administrativa åtgärder av Pensionsmyndigheten i form av utbildning av personal samt uppdatering av informationsmaterial, handläggningsstöd och rutiner.

Pensionsmyndighetens expert i kommittén har uppgett att samtliga kostnader för de åtgärder vi åskådliggjort ovan, kan hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet och av befintlig personal. Vi har ingen anledning att göra en annan bedömning i den delen.

10.9.3 Konsekvenser för Skatteverket

Vårt förslag gällande vissa socialförsäkringsförmåner innebär att den försäkrade kan kvalificera sig för dessa förmåner genom att uppnå vissa inkomstnivåer. Beräkningen av sådana inkomster ska göras huvudsakligen utifrån månadsuppgifter från Skatteverket. Det innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att behöva hämta in dessa uppgifter från Skatteverket (se avsnitt 6.4.6).

Det ökade informationsutbytet kan medföra vissa administrativa åtgärder för Skatteverket i form av bland annat nya rutiner och utbildning av personal. Som framgår av avsnitt 6.4.6 bör ett sådant

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

informationsutbyte dock kunna ske genom en fråga-svar-tjänst. Vi bedömer därför att de administrativa åtgärder som förslaget ger upphov till är begränsade.

Skatteverkets expert i utredningen har uppgett att informationsutbytet inledningsvis kan ge upphov till en liten engångskostnad, men sammantaget sannolikt medför små kostnader för Skatteverket. Mot den bakgrunden bedömer vi att de administrativa kostnader som våra förslag ger upphov till för Skatteverket kan hanteras inom befintliga ekonomiskt ramar.

Som framgår av avsnitt 10.6.5 medför våra förslag en liten risk för att personer inte folkbokför sig trots att förutsättningarna för det är uppfyllda. För att undvika en sådan effekt krävs att myndigheternas information om vilken betydelse folkbokföringen kan ha i framtiden är tydlig. Sådan information kan behöva tas fram av Skatteverket, men även denna kostnad ryms enligt vår bedömning inom befintliga anslag. I avsnitt 10.6.5 har vi också redogjort för den något ökade risk som finns för att personer felaktigt folkbokför sig i Sverige i syfte att vid ett senare tillfälle återvända och ha rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Detta kan medföra ett ökat behov av kontrollarbete från Skatteverkets sida. I vilken mån är dock svåra att uttala sig om. Vi bedömer att även denna kostnad ryms inom befintliga anslag.

10.9.4 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Enligt våra direktiv ska vi särskilt beskriva konsekvenserna för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet. För de deltagare inom etableringsprogrammet som inte har rätt till ekonomiskt bistånd kommer reformen att medföra starkare incitament att aktivt söka arbete, åtminstone för de deltagare som har relativt goda förutsättningar att hitta en anställning (se avsnitt 10.10.1). Reformen bör också positivt påverka motivationen för att aktivt delta i insatser inom programmet för dessa personer, eftersom det ökar möjligheterna till anställning och dessutom ger etableringsersättning. Det skulle i sin tur kunna leda till ett ökat deltagande och engagemang i både etableringsprogrammet och Arbetsförmedlingens andra program och insatser, med förbättrad anställningsbarhet och integration av nyanlända i sam-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

hället som följd. Det finns dock en risk för att reformen leder till att den enskilde önskar insatser i etableringsprogrammet som ur ett långsiktigt perspektiv är mindre effektivt för etableringen på arbetsmarknaden, till förmån för insatser som är mer kortsiktiga. Det skulle kunna leda till lägre deltagande i utbildningsinsatser som undervisning i svenska och samhällsorientering eller längre utbildningsinsatser.

Alla deltagare i etableringsprogrammets personkrets har emellertid inte samma förutsättningar (se avsnitt 10.10.1). Kopplat till de personer som kommer att ha svårt att uppfylla inkomstvillkoret kan det skapas en ökad efterfrågan på Arbetsförmedlingens stöd. Det är svårt att bedöma omfattningen av detta, men det skulle kunna leda till ökad belastning på Arbetsförmedlingen i form av tid och resurser.

En person som skrivits ut ur etableringsprogrammet på grund av till exempel föräldraledighet enligt 12 kap. SFB kan under vissa förutsättningar återinträda i programmet efter detta uppehåll (17 § 3 p och 20 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, etableringsförordningen). Reformen innebär dock att möjligheten att få föräldrapenning, och därmed vara föräldraledig enligt 12 kap. SFB, generellt sett kommer att försvinna för dem som deltar i etableringsprogrammet. Anledningen till detta är att dessa personer inte kommer att ha uppfyllt kvalificeringsvillkoren för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det innebär i sin tur att de inte kommer att kunna bli utskrivna ur och återinträda i etableringsprogrammet på grund av ”föräldraledighet enligt 12 kap. SFB”. Om man trots detta vill bevara en särskild utskrivnings- och återinträdesgrund för föräldraledighet under programtiden krävs en ändring av 17 § 3 p etableringsförordningen. Det finns dock ytterligare en utskrivnings- och återinträdesgrund i 17 § 5 p samma förordning, som skulle kunna användas för ledighet med barn. Den bestämmelsen handlar om att en person inte längre kan delta i programmet på grund av ett annat hinder som har anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen. Bortavaron kommer i sådant fall dock inte att kunna kontrolleras gentemot Försäkringskassans uppgifter om utbetald föräldrapenning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.9.5 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Som framgår i avsnitt 10.8 får våra förslag stor inverkan på socialnämndernas verksamhet. Förslagen kommer därmed också att påverka Socialstyrelsen, som troligen kommer att behöva utveckla och uppdatera det kunskapsstöd och de allmänna råd som riktar sig till socialnämnderna. Vi bedömer dock att den kostnad som kan uppstå för Socialstyrelsen ryms inom myndighetens ordinarie anslag.

Som nämndes i avsnitt 10.8.1 kommer socialnämnderna att kunna hämta in uppgifter om grunder och tider för uppehållstillstånd automatiserat från Migrationsverket, förutsatt att fråga-svartjänsten SSBTEK utvecklas. Migrationsverket har uppskattat kostnaden för att utveckla SSBTEK för att visa ytterligare information till omkring 450 000–650 000 kronor. Till detta kommer en driftskostnad om cirka 100 000 kronor per år. Vi bedömer att denna kostnad kan hanteras inom ramen för ordinarie anslag. Det bör dock framhållas att utvecklingen kan visa sig vara mer komplex, utifrån att socialnämnderna har varierande it-infrastruktur. Det skulle kunna öka de uppskattade kostnaderna.

10.10 Konsekvenser för enskilda

Vår bedömning: De föreslagna kvalificeringsreglerna förväntas minska cirka 60 000 personers disponibla inkomster med totalt en miljard kronor år 2029. Dessa beräkningar tar inte hänsyn till att reformen ger ökade incitament för arbete. För enskilda blir det både mer lönsamt att börja arbeta och att gå från deltids- till heltidsarbete. Fler förväntas därför börja arbeta och arbeta mer än tidigare.

Inkomstbortfallet rör främst barnfamiljer och beror i huvudsak på kvalificeringsvillkoren för de hushållsanknutna förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Bland personer från tredjeland förväntas andelen som lever i ekonomisk utsatthet öka med två procentenheter. Detta för med sig flera risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering.

Högkvalificerad arbetskraft från EU/EES-länder kommer genom den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkrings-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

förmåner i de allra flesta fall att uppfylla bosättningsvillkoret och få tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna från den dag de uppfyller övriga krav för förmånerna. Högkvalificerad arbetskraft från tredjeland kommer i de flesta fall att kvalificera sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner efter sex månaders arbete i Sverige. Vid sjukdom och arbetsskada kommer de att ha samma skydd som i dag. Högkvalificerad arbetskraft kommer väldigt sällan att vara i behov av ekonomiskt bistånd, då de förväntas kunna försörja sig själva genom arbete.

Rätten till personlig assistans påverkas inte för personer med funktionsnedsättning. Däremot kan de som har svårt att arbeta till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning sakna möjlighet att genom arbete uppnå en snabbare kvalificering till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Skälen för vår bedömning

10.10.1 Ekonomiska konsekvenser

Disponibla inkomster

De som kommer att träffas av våra förslag om kvalificering till socialförsäkringsförmånerna är främst personer som kommer från tredjeland och som har bosatt sig i Sverige inom de senaste fem åren.

De som omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd är personer som bosatt sig i Sverige inom de senaste fem åren och som varken är svenska medborgare eller ska likställas med dem. Bland tredjelandsmedborgare är det främst flyktingar, alternativt skyddsbehövande och deras anhöriga, personer med ställning som varaktigt bosatta samt personer med tillfälligt skydd som likställs med svenska medborgare. Resterande grupper bland tredjelandsmedborgarna kommer således att behöva kvalificera sig för att få ekonomiskt bistånd. Bland EU/EES-medborgarna är det främst personer med uppehållsrätt som arbetssökande eller studerande samt de som är icke-ekonomiskt aktiva som kommer att träffas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

Kvalificeringsvillkoren för barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) och bostadsbidrag har en större ekonomisk betydelse än övriga förmåner för framför allt barnfamiljers ekonomiska situation.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

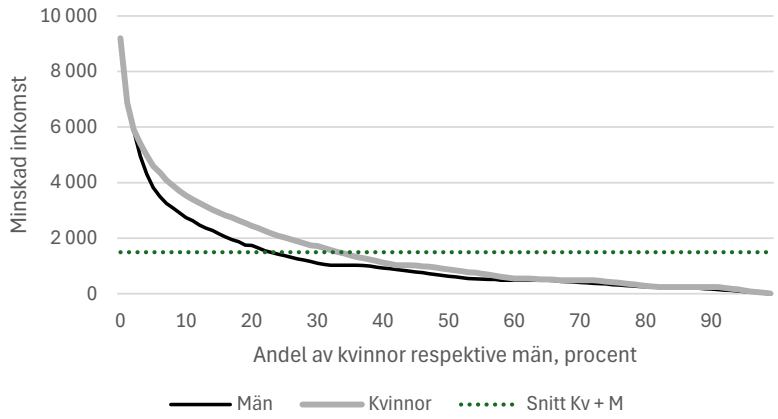
Reformen innebär att uppskattningsvis 30 000 hushåll som med dagens regler hade fått barnbidrag och eventuellt flerbarnstillägg inte kommer att ha rätt till barnbidrag år 2029. Uppskattningsvis finns drygt 50 000 barn i dessa hushåll. Vi uppskattar vidare att cirka 9 000 hushåll som med dagens regler hade fått bostadsbidrag inte kommer att ha rätt till den förmånen år 2029. Detta uppskattas påverka omkring 19 000 barn.

Det år när kvalificeringsvillkoren tillämpas för alla personer som kommit till Sverige under den senaste femårsperioden (2029 enligt vårt förslag) kommer de enskilda att få minskade disponibla inkomster om totalt drygt en miljard kronor uttryckt i 2025 års priser och löner. Antal enskilda vuxna personer som får lägre individuella disponibla inkomster uppskattas till omkring 60 000 personer 2029. I snitt beräknar vi deras minskade individuella disponibla inkomst till nästan 1 500 kronor per person och månad.

Individuell disponibel inkomst avser de enskildas inkomster efter skatt och bidrag där de vuxna i hushållet antas dela på de hushållsanknutna bidragen – bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, barnbidrag och ekonomiskt bistånd. Jämfört med dagens regler beräknas disponibel inkomst per person och månad minska för kvinnorna med i snitt cirka 1 600 kronor per månad och 1 300 kronor per månad för männen. Notera att en större del av hushållens inkomstbortfall beror på kvalificeringsvillkoren för de hushållanknutna förmånerna – barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – och ekonomiskt bistånd. De hushållsanknutna bidragen delas mellan de vuxna i hushållet, vilket innebär att skillnaden mellan kvinnor och män främst aktualiseras bland de ensamstående. I figur 10.1 framgår hur mycket den individuella disponibla inkomsten uppskattas minska för dem som påverkas av reformen. Minskningen är uppdelad på kön och sorterad i fallande ordning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Figur 10.1 Reformens påverkan på individuell disponibel inkomst



Anm.: Effekten för vuxna kvinnor respektive män som genom reformen förlorar ersättning från de bosättningsbaserade förmånerna eller ekonomiskt bistånd.
”Snitt Kv + M” avser det genomsnittliga bortfallet i individuell disponibel inkomst för kvinnor och män.
Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT 2022, SCB, se avsnitt 10.2.

Av figur 10.1 framgår att cirka 35 procent av kvinnorna kommer att få en minskning av sin disponibla inkomst om 1 500 kronor eller mer per månad. Motsvarande andel för männen är cirka 25 procent. Som framgår av avsnitt 10.3 och tabell 10.6 i avsnitt 10.5.4 berör inkomstbortfallet främst barnfamiljer.

Av tabell 10.12 framgår att inkomstbortfallet efter reformen är högre bland personer med lägre disponibla inkomster och att flertalet av kvinnorna har lägre individuella disponibla inkomster än männen.

Tabell 10.12 Antal personer som får en minskad individuell disponibel inkomst och genomsnittlig minskning av den individuella disponibla inkomsten per månad till följd av reformen, uppdelat på inkomstklasser och kön

Inkomstklass (kronor per månad)	Kvinnor		Män	
	Antal	Minskad inkomst kr/mån	Antal	Minskad inkomst kr/mån
0–6 000	19 930	1 740	4 290	1 860
6 001–12 000	7 280	1 490	3 420	1 510
12 001–18 000	5 870	1 370	3 360	1 160
18 001–24 000	4 450	1 290	3 250	880

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Inkomstklass (kronor per månad)	Kvinnor		Män	
	Antal	Minskad inkomst kr/mån	Antal	Minskad inkomst kr/mån
24 001–30 000	1 380	1 430	1 620	790
30 001–36 000	320	2 020	390	670
36 000 eller mer	350	1 230	750	590
Totalt	**39 570**	**1 580**	**17 070**	**1 280**

Anm.: Inkomstklass utgår från individuell disponibel inkomsten före reformen.
Inkomst avser genomsnittlig individuell disponibel inkomst.
Källa: Egna beräkningar av data från STAR-urvalet i FASIT 2022, SCB, se avsnitt 10.2.

Reformen ger ökade ekonomiska incitament för att arbeta

De förändringar i disponibel inkomst som uppskattas i tabell 10.12 utgår från ett oförändrat beteende hos enskilda. Ett syfte med reformen är att få fler i arbete. En nackdel med de bosättningsbaserade förmånerna och ekonomiskt bistånd är att de minskar det privatekonomiska utbytet av att börja arbeta eller att gå från deltid till heltidsarbete. Vanligen mäts detta med så kallade marginaleffekter, som anger hur stor del av en mindre löneökning som går bort av ökade skatter och minskade bidrag. Det ekonomiska utbytet av att gå från att inte arbeta till att börja göra det benämns ofta tröskeleffekt. Om tröskeleffekten är 100 procent så går hela löneökningen bort i ökade skatter eller minskade bidrag. I den situationen finns det alltså inget ekonomiskt utbyte av att ta det aktuella arbetet. Risken med höga tröskel- och marginaleffekter är att färre personer söker arbete och att fler arbetar deltid, vilket medför en ökad risk för ett mer långvarigt bidragsberoende.

Nedan i tabell 10.13 illustreras tröskeleffekten för några typfall. Vi utgår från fyra ensamstående och fyra sammanboende hushåll. Typfallen utgår från de mer vanliga sammansättningarna av personer i hushåll som påverkas av vår reform (tabell 10.12). De ensamstående är ofta kvinnor med ett barn, med en disponibel inkomst understigande 12 000 kronor per månad. För sammanboende är det mer vanligt med två eller flera barn. Även för de sammanboende är det vanligare med en låg individuell disponibel inkomst.

De ensamstående typfallen har ett barn som är sju år gammalt. De sammanboende typfallen har två barn som är tre och sju år gamla.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

För de ensamstående typfallen beräknas effekten av att föräldern dels går från att vara utan arbete till arbete på heltid, dels av att föräldern går från deltid till heltidsarbete. Lön vid heltid antas vara 25 000 kronor per månad. Lönen vid deltidsarbete har antagits vara i tre olika lönenivåer – 5 000, 10 000 och 15 000 kronor per månad.

För det sammanboende paret antas ena föräldern ha en inkomst om 5 000 kronor per månad. Den andra föräldern antas gå från att dels vara utan arbete till att arbeta heltid, dels att gå från att arbeta deltid till att arbeta heltid. Den andra förälderns lön vid heltid är även satt till 25 000 kronor per månad och lönen vid deltid har antagits vara i tre nivåer – 5 000, 10 000 och 15 000 kronor per månad.

Boendekostnaden för både de ensamstående och sammanboende hushållen antas uppgå till 7 000 kronor per månad.

Tabell 10.13 Minskad individuell disponibel inkomst per månad till följd av reformen och tröskeleffekten före och efter reformen för några typfall, kronor per månad

Typfall	Minskad inkomst efter reform	Tröskeleffekt före reform	Tröskeleffekt efter reform
Ensamstående			
Avsaknad av inkomst	14 280	67 %	18 %
Tidigare lön 5 000 kr/mån	9 400	67 %	22 %
Tidigare lön 10 000 kr/mån	5 400	59 %	23 %
Tidigare lön 15 000 kr/mån	4 150	45 %	25 %
Sammanboende			
Avsaknad av inkomst	7 010	48 %	18 %
Tidigare lön 5 000 kr/mån	4 580	47 %	22 %
Tidigare lön 10 000 kr/mån	2 570	42 %	23 %
Tidigare lön 15 000 kr/mån	750	36 %	25 %

Anm.: Den kommunala inkomstskatten är beräknad utifrån 32,37 procent, vilket motsvarar genomsnittet för riket. De vuxna i hushållet delar på de hushållsanknutna förmånerna – barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – och ekonomiskt bistånd.

Minskad inkomst avser minskad individuell disponibel inkomst.

Källa: Egna beräkningar.

Den tröskeleffekt som finns före införandet av reformen beror på att bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd minskar när lönen ökar, samt att inkomstskatten samtidigt ökar. Efter reformen beror tröskeleffekten endast på inkomstskatten. Att denna effekt är lägre än

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kommunalskatten beror på skattereglerna, bland annat grundavdrag och jobbskatteavdraget.

Av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 framgår att det år 2024 var cirka 67 000 personer som tog del av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag, men som inte skulle få göra det enligt de förslagna på kvalificeringsvillkoren. De allra flesta som påverkas ekonomiskt av kvalificeringsvillkoren får rejält sänkta tröskeleffekter. När det ekonomiska utbytet av att börja arbeta eller öka sin sysselsättningsgrad ökar på detta sätt, förväntas fler börja arbeta eller gå från del- till heltidsarbete.

För en mindre grupp migranter kommer dock utbytet av arbete att bli lägre. Det gäller de migranter som har låga eller inga arbetsinkomster samtidigt som de träffas av kvalificeringsvillkoren för de bosättningsbaserade förmånerna men inte av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. För denna grupp kommer förlusten av de bosättningsbaserade förmånerna att ersättas av ett högre ekonomiskt bistånd enligt SoL. Detta leder till ökade tröskel- och marginaleffekter, eftersom biståndet reduceras i takt med att arbetsinkomsten ökar. Att ekonomiskt bistånd försvagar incitamenten för arbete mer än vad socialförsäkringsförmåner gör beskrivs i avsnitt 10.6.2 och mer utförligt i avsnitt 4.2.2.

Ekonomisk utsatthet

Syftet med de bosättningsbaserade förmånerna och ekonomiskt bistånd är att förhindra ekonomisk utsatthet och fattigdom. OECD med flera definierar ekonomisk utsatthet som risken för ekonomisk fattigdom och socialt utanförskap. Av en rapport från Pensionsmyndigheten från 2022 framgår att migranter födda i Afrika och Asien har en större risk för ekonomisk utsatthet.[14] Pensionsmyndigheten redovisar i rapporten risken för relativ låg ekonomisk standard. Gränsen för låg ekonomisk standard utgår från 60 procent av medianvärdet av den ekonomiska standarden för samtliga hushåll. Hushållens ekonomiska standard utgår från hushållens samlade inkomster efter skatt och bidrag justerat för hushållens försörjningsbörda. Försörjningsbördan – eller konsumtionsskalan – tar

[14] Pensionsmyndigheten (2022), Hur ser inkomsterna ut för utrikes födda pensionärer? Rapport nr 5: En jämförelse mellan ut- och inrikes födda pensionärers inkomster, Faktaserie om pensionerna, s. 24–31.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

hänsyn till att hushåll med fler familjemedlemmar har stordriftsfördelar. Det är brukligt att använda SCB:s skala för försörjningsbörda (antal konsumtionsenheter) där till exempel en ensamstående utan barn har vikten 1,00 och samboende utan barn har vikten 1,51.

Sett till samtliga individer innebär reformen en marginell ökning av den ekonomiska utsattheten, med nästan 0,1 procentenhet från drygt 12,5 till nästan 12,6 procent. För gruppen från tredjeland som omfattas av reformen ökar dock andelen utsatta med cirka två procentenheter, från cirka 39,8 till 41,8 procent. Andelen utsatta barn i gruppen från tredjeland uppskattas öka med omkring 3,2 procentenheter (en ökning med cirka 1 950 barn).

Ökningen av andelen utsatta personer visar dock inte hur den ekonomiska utsattheten förändras för de personer som redan är utsatta. Ett sätt att illustrera detta är att ange hur mycket som saknas för att nå upp till gränsvärdet där den ekonomiska utsattheten upphör (det så kallade inkomstgapet). För att komplettera analysen av utsatthet kan man ange genomsnittligt inkomstgap som mått på ekonomisk utsatthet eller fattigdom. Det genomsnittliga inkomstgapet visar hur mycket genomsnittshushållet saknar i disponibel inkomst för att nå upp till gränsvärdet för ekonomisk utsatthet. Reformen innebär för de personer som omfattas av kvalificeringsvillkoren att inkomstgapet ökar med i snitt 830 kronor per månad per vuxen, från 8 240 kr per månad före reformen till omkring 9 070 kronor per månad efter reformen.

Notera att dessa beräkningar inte tar hänsyn till de beteendeförändringar hos enskilda som våra förslag kan medföra. Reformen syftar till att minska antalet migranter som kommer till Sverige samt till att öka incitamenten för att arbeta för de migranter som kommer hit. Om reformen får dessa effekter förväntas den ekonomiska utsattheten bli lägre än vad som uppskattats ovan.

Konsekvenserna av ökad ekonomisk utsatthet är bland annat sämre hälsa, ökad trångboddhet och att fler riskerar att förlora sitt eget boende och i värsta fall bli hemlösa. Dessa konsekvenser är svåra att kvantifiera men bör följas upp av regeringen.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.10.2 Konsekvenser för högkvalificerad arbetskraft

Våra direktiv föreskriver särskilt att vi ska beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

EU/EES-medborgare som utgör högkvalificerad arbetskraft vistas i Sverige med uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare. Som framgår av avsnitt 5.2.3 finns det för tredjelandsmedborgare ett speciellt uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning, EU-blåkort. En annan typ av uppehålls- och arbetstillstånd som högkvalificerade arbetstagare kan ha är ICT-tillstånd, då ett sådant tillstånd omfattar bland annat chefer och specialister vid företagsintern förflyttning av personal (se avsnitt 5.2.3). Man kan enligt vår mening dock inte utesluta att det finns tredjelandsmedborgare som inte fullt ut uppfyller kraven för EU-blåkort eller ICT-tillstånd, men som ändå kan ses som högkvalificerad arbetskraft. Dessa personer har i så fall uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige på grund av arbete (se avsnitt 5.2.3). Både EU-blåkort och ICT-tillstånd förutsätter vidare en anställning, vilket som huvudregel innebär att egenföretagare inte kan få dessa tillstånd. Högkvalificerade personer från tredjeländer som driver eget företag i Sverige vistas i Sverige med uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet. Frågan är då hur dessa olika grupper av högkvalificerad arbetskraft påverkas av våra förslag.

De kvalificeringsvillkor vi föreslår för ekonomiskt bistånd innebär att EU/EES-medborgare som räknas som arbetstagare vid behov kommer att få tillgång till ekonomiskt bistånd efter tre månaders uppehållsrätt i Sverige. De som är tredjelandsmedborgare kommer att få tillgång till sådant bistånd först efter fem års laglig vistelse utan avbrott i landet. I sammanhanget bör dock påpekas att högkvalificerad arbetskraft väldigt sällan kommer att vara i behov av ekonomiskt bistånd, då de förväntas kunna försörja sig själva genom arbete.

Vårt förslag när det gäller socialförsäkringsförmåner innebär att alla som bosätter sig i Sverige kommer att behöva uppfylla kvalificeringsvillkor för de aktuella förmånerna. En EU/EES-medborgare som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare kan dock tillgodoräkna sig tidigare bosättningsperioder i ett annat EU/EES-land (se avsnitt 6.4.4). Det innebär – med några få undan-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tag – att högkvalificerad arbetskraft från EU/EES-länder kommer att uppfylla bosättningsvillkoret och få tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna från den dag de uppfyller övriga krav för förmånerna.

Tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige med EU-blåkort, ICT-tillstånd eller uppehålls- och arbetstillstånd på grund av arbete eller för att bedriva näringsverksamhet kommer endast att få tillgodoräkna sig bosättningsperioder från annat EU/EES-land om de har rört sig inom den inre marknaden (se avsnitt 5.2.3). De personer som är anställda får emellertid antas ha sådana inkomster att de uppfyller inkomstvillkoret efter sex månader i Sverige (se avsnitt 6.4.6).

Även om företagare kan ha höga inkomster förekommer det även att personer som bedriver näringsverksamhet har relativt låga inkomster när företaget är nystartat, vilket kan leda till att personen inte uppfyller inkomstvillkoret inom samma tid som om han eller hon hade haft en anställning inom samma bransch. De tredjelandsmedborgare som driver verksamhet som beskattas som näringsverksamhet (till exempel i enskild firma) kommer vidare att behöva vänta på att dessa inkomster och slutlig skatt på dem blivit fastställda av Skatteverket, innan inkomsterna kan ligga till grund för en kvalificering. Näringsidkare kommer därför inte att uppfylla arbetsvillkoret lika snabbt som om de hade varit anställda.

Sammantaget innebär reformen att högkvalificerade tredjelandsmedborgare får en något försämrad tillgång till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag. Även om de i de flesta fall kommer att kvalificera sig för dessa förmåner genom inkomster, kommer de under de första sex månaderna i Sverige inte att ha rätt till förmånerna. Vi vill i sammanhanget dock framhålla att dessa personer kommer att få samma skydd vid sjukdom och arbetsskada som i dagsläget, då deras inkomst ger en sjukpenninggrundande inkomst som kan ligga till grund för sjukpenning och arbetsbaserad sjukersättning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.10.3 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd

Personer med funktionsnedsättning kommer att finnas bland de grupper som berörs ekonomiskt av våra förslag om kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd. För vissa personer med funktionsnedsättning är möjligheten att försörja sig genom eget arbete begränsad. Dessa personer kommer att ha svårt att nå upp till de inkomster som möjliggör en snabbare kvalificering för vissa socialförsäkringsförmåner. De är därmed hänvisade till att uppfylla kvalificeringsvillkoren genom fem års bosättning. För de personer med funktionsnedsättning som enligt våra förslag även måste uppfylla kvalificeringstiden för att få ekonomiskt bistånd, kommer reformen att leda till att de endast har möjlighet att söka bistånd i akuta nödsituationer enligt 4 kap. 2 § SoL om de står utan försörjning under de första fem åren i Sverige (se avsnitt 10.8.2). Vi bedömer att det främst gäller personer med funktionsnedsättning som har uppehållsrätt som familjemedlemmar till arbetstagare under de tre första månaderna i Sverige och de personer med funktionsnedsättning som har uppehållsrätt som familjemedlemmar till arbetssökande. Men också tredjelandsmedborgare med funktionsnedsättning som har uppehållstillstånd på grund av anknytning till annan person än de med skyddsstatus, på grund av verkställighetshinder och på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Särskilt om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag

Syftet med merkostnadsersättning är att ersätta merkostnader till följd av en funktionsnedsättning (jämför 50 kap. 2 § SFB). Reformen innebär att personer med funktionsnedsättning som bosätter sig i Sverige inte har rätt till förmånen innan de uppfyller vissa kvalificeringsvillkor. Reformen kan i den delen motverka det nationella målet för funktionshinderspolitiken, nämligen att personer med funktionsnedsättning ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Syftet med omvårdnadsbidrag är att förbättra den ekonomiska situationen för föräldrar som har barn med funktionsnedsättning och att ge föräldrarna möjlighet att tillgodose det behov av omvårdnad och tillsyn som barnets funktionsnedsättning för med sig (jämför 22 kap. 3 § SFB). Omvårdnadsbidraget ger också föräldrar viss rätt till förkortning av normal arbetstid (3 § 6 och 9 § föräldraledighetslagen [1995:584]). Detta ger föräldrarna en förbättrad möjlighet att kombinera omvårdnad och tillsyn med förvärvsarbete, vilket också främjar förvärvsarbete för föräldrar med barn som har funktionsnedsättning. Reformen kan i den delen motverka förvärvsarbete för föräldrar som kommer till Sverige och som har barn med funktionsnedsättning. Dessa föräldrar får inte heller samma rätt till förkortning av arbetstiden som andra arbetstagare som är föräldrar till barn med funktionsnedsättning.

Särskilt om assistansersättning

Vissa personer med funktionsnedsättning kommer att beröras av vårt förslag om kvalificeringsvillkor för assistansersättningen. Det kan väcka frågor om hur reformen påverkar dessa personers möjlighet att vara delaktiga i samhället. Våra förslag innebär dock ingen förändring i rätten till assistans för dem som har behov av sådan insats. Det beror på att den enskilde kommer att få sitt behov tillgodosett med stöd av LSS (se avsnitt 10.8.1). Det bör dock även här påtalas att ett förändrat huvudmannaskap för den personliga assistansen skulle kunna förändra detta i framtiden.

Det bör nämnas att personer som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtlL inte har rätt till insatser enligt LSS (7 a §). Eftersom de i dag inte har tillgång till några bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, innebär våra förslag ingen förändring för denna grupp (5 kap. 3 § andra stycket SFB).

Våra förslag innebär dock att för vissa grupper kommer behovet av personlig assistans för grundläggande behov som i genomsnitt överstiger 20 timmar i veckan inte längre att bedömas av en enda myndighet (Försäkringskassan) utan av olika kommuner. Principerna för bedömningen av behovet av personlig assistans är de samma, oavsett om det är en kommun eller Försäkringskassan som

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

beslutar om och finansierar insatsen. Med flera aktörer ökar dock risken för att det bland dem som har störst behov av assistans görs olika bedömningar för personer som har liknande behov. Detta skulle kunna leda till att Socialstyrelsen behöver utarbeta och förstärka kunskapsstöd eller annan vägledning för att göra bedömningarna likvärdiga.

Våra förslag innebär ingen förändring vad gäller möjligheten att ha anhöriga som assistenter. Enligt 9 § 2 LSS kan personlig assistans enligt LSS utgå antingen som biträde av personlig assistent eller som ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Reformen förändrar således inte den enskildes möjligheter att själv välja vem som utför assistansen.

10.10.4 Övriga konsekvenser

Den reform vi föreslår innebär att ytterligare villkor för att få rätt till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd införs. De olika kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmånerna (bosättning respektive inkomster på viss nivå under en viss tid) innebär att det kan vara svårt för enskilda att bedöma vid vilken tidpunkt de kommer att ha rätt till dessa förmåner. Systemet blir således mer komplext än dagens, vilket innebär att enskilda kan ha svårare att förstå vad kvalificeringsvillkoren betyder för deras rätt till olika förmåner. Vi bedömer att denna risk till viss del, men inte helt, kan minskas genom informationsinsatser från de berörda myndigheterna (se avsnitt 10.9.1 och 10.9.2).

Enskildas förståelse och förtroende för socialförsäkringssystemet riskerar att skadas genom att även personer som redan kommit till Sverige kommer att omfattas av reformen. Detta gäller enligt vår bedömning även om dessa personer genom de föreslagna övergångsbestämmelserna får en längre tidsfrist för att kunna kvalificera sig till de aktuella socialförsäkringsförmånerna genom inkomster. Det faktum att en förmån beviljats tidigare riskerar nämligen att skapa en förväntan på att förmånen även ska utgå i framtiden. I de fall där det finns en sådan förväntan riskerar också de nya reglerna att komma som en ekonomisk överraskning för dessa personer. För barnbidrag och flerbarnstillägg bedömer vi att detta problem är särskilt stort. Dessa förmåner har ett speciellt handlägg-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ningsförfarande (se avsnitt 10.9.1), där förmånerna många gånger beviljas utan ansökan. Detta har sannolikt skapat en allmän uppfattning om att så länge man bor kvar i Sverige gäller det ursprungliga beslutet om barnbidrag och flerbarnstillägg, tills barnet når den ålder och de förutsättningar då rätten till bidragen upphör. Vi har dock gjort bedömningen att ett nytt beslut om barnbidrag och flerbarnstillägg i formell mening fattas varje månad (se avsnitt 9.4.2). I vilken mån dessa förväntningar och uppfattningar kommer att finnas kommer till stor del att bero på det informationsarbete som ovan beskrivits för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och socialnämnderna.

I avsnitt 10.8.1 har vi vidare gjort bedömningen att handläggningstiderna för ekonomiskt bistånd kommer att öka som en följd av våra förslag. Detta medför en längre väntetid för dem som är i behov av ekonomiskt bistånd, och som är i en ekonomiskt utsatt situation. Längre handläggningstider riskerar, tillsammans med det komplexa systemet för förmåner, att skapa känslor av frustration och exkludering hos enskilda samt att påverka enskildas förtroende för myndigheterna negativt.

En praktisk konsekvens uppstår för personer som uppnått den allmänna pensionsåldern. Dessa personer ska i dagsläget vända sig till en och samma myndighet – Pensionsmyndigheten – när det gäller både pensionsförmåner och kompletterande ekonomiskt stöd (bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd). Reformen innebär att två myndigheter kommer att dela på ansvaret för ekonomiskt stöd till äldre. Ansökan om allmän pension kommer att göras hos Pensionsmyndigheten. Från Pensionsmyndigheten kommer också de som uppfyller kvalificeringsvillkoren för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg att få det kompletterande ekonomiska stödet. De som inte uppfyller dessa kvalificeringsvillkor kommer emellertid att vara hänvisade till att söka ekonomiskt bistånd hos socialnämnderna, om de har rätt till sådant bistånd. När villkoret om kvalificering för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd därefter uppfylls kommer de återigen att vara hänvisade till Pensionsmyndigheten. Detta riskerar att minska den enskildes förståelse för socialförsäkringssystemet. Risken kan till viss del minskas genom tydlig information från berörda myndigheter (se avsnitt 10.9.2), men vi bedömer ändå att det kvarstår en inte obetydlig risk för att enskilda inte förstår systemet och därför kan ha svårt att tillgodose sina

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

rättigheter. Detta särskilt för äldre personer och personer som har problem med svenska språket.

För resursstarka personer som har relativt bra förutsättningar att uppfylla det inkomstvillkor vi föreslår för de aktuella socialförsäkringsförmånerna kan reformen stärka motivationen att delta i Arbetsförmedlingens etableringsprogram eller att hitta och ta arbete i Sverige. För dessa personer kan reformen därmed leda till en snabbare integration på arbetsmarknaden och i samhället samt att de uppnår ekonomiskt självständighet tidigare än i dag. I avsnitt 10.6.2 bedömer vi att sysselsättningen kommer att öka bland tredjelandsmedborgare under deras första fem år i Sverige. Detta kan i sin tur minska risken för psykisk ohälsa för denna grupp. Att befinna sig i ett socialt och meningsfullt sammanhang är enligt Folkhälsomyndigheten en skyddsfaktor i det sammanhanget.[15]

Alla nyanlända har emellertid inte samma förutsättningar. Det kommer att finnas nyanlända som inte lyckas skaffa en egen försörjning eller som inte har möjlighet att göra det på grund av exempelvis funktionsnedsättning, sjukdom eller ålderdom. Som framgår av avsnitt 10.10.1 kommer reformen att öka andelen boende i hushåll med relativt låg ekonomisk standard, förutsatt att reformen inte påverkar migrationen eller sysselsättningen. Andelen barn i ekonomiskt utsatta familjer kommer att öka med cirka 3,2 procentenheter, eller cirka 2 000 barn. Vi bedömer att dessa personer främst kommer att finnas inom grupperna tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder. Anledningen till det är att personer i dessa grupper behöver uppfylla kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. De övriga grupper som behöver uppfylla kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd bedömer vi huvudsakligen kommer få sin försörjning tillgodosedd genom egna ansträngningar eller genom anhöriga (jämför försörjningskravet i UtlL vid anhöriginvandring). Alternativt får de förutsättas lämna landet när de inte hittar försörjning här. Det handlar om tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för arbete eller studier eller på grund av anknytning till andra än personer med skyddsstatus, samt EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbets-

[15] Folkhälsomyndigheten, Vår sysselsättning och ekonomi, Folkhälsomyndigheten, https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/sysselsattning-och-ekonomi/. Hämtad den 19 januari 2025.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

sökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva. Reformen skulle dock kunna öka trycket på anknytningspersoner att kontinuerligt kunna försörja den familjemedlem som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning. Lyckas anknytningspersonen inte med det, till exempel på grund av sjukdom, kan även dessa hushåll vara bland dem som får en relativt låg ekonomisk standard.

För de hushåll som har en relativt låg ekonomisk standard ökar risken för social och ekonomisk utsatthet. Enligt Folkhälsomyndigheten är risken för psykisk ohälsa exempelvis vanligare i grupper med lägre disponibla hushållsinkomster.[16] Det finns också risk för sämre fysisk hälsa när personer avstår från att söka hälso- och sjukvård eller tandvård för att de står utan medel för sin försörjning. Även risken för sexuell exploatering och att bli utnyttjad av oseriösa arbetsgivare kan komma att öka för personer i beroendeställning. I en pressad ekonomisk situation kan man vara mer benägen att acceptera dåligt betalda arbeten eller arbeten med osäkra anställningsförhållanden. Även risken för att hamna i brottslighet kan öka för den grupp som inte har några andra möjligheter till försörjning (se avsnitt 10.6.3).

De personer som redan är utsatta på andra sätt kommer att drabbas extra hårt av en ökad ekonomisk utsatthet. Personer som är offer för våld i nära relationer och deras barn är en sådan grupp. Möjligheten att få andra insatser än ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL finns kvar för dessa personer. När det gäller ekonomisk hjälp kommer de dock, om de befinner sig i en situation där de inte har rätt till ekonomiskt bistånd, att vara utlämnande antingen till den person som utövar våldet eller till att få ekonomisk hjälp genom bistånd i en akut nödsituation enligt 4 kap. 2 § SoL. Då det inte finns någon skyldighet för socialnämnderna att bistå med sådant nödbistånd (se avsnitt 10.8.2) riskerar dessa personer att hamna i en mycket osäker situation, och få svårare att ta sig ur relationen.

Sammanfattningsvis för reformen således med sig ökade risker för främst de tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder och som inte lyckas skaffa egen försörjning. Dessa personer kommet att ha mycket begränsade möjligheter att få något offentligt stöd. Väldigt få kan förväntas ha rätt till arbetslöshetsersättning. De kan inte heller förväntas återvända till sina

[16] Folkhälsomyndigheten, Vår sysselsättning och ekonomi.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

hemländer. De som deltar i Arbetsförmedlingens program Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar kan dock få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning på 57 till 223 kronor per dag beroende på ålder och utbildning. Personer som är 25 år eller äldre kan få sådan ersättning i totalt 450 dagar. Därutöver återstår möjligen bistånd vid en akut nödsituation. De personer som i dag har kontakt med socialtjänsten för ekonomiskt bistånd ges också stöd i planering mot egen försörjning inom ramen för handläggningen av ärendet om ekonomiskt bistånd. Reformen kommer enligt vår bedömning att innebära att socialnämnderna inte nödvändigtvis kommer i kontakt med de personer som inte klarar försörjningen. Det är ju inte självklart att de tar kontakt med socialnämnden om de inte har rätt till annat än en prövning av bistånd vid en akut nödsituation. Socialnämnderna kan därmed behöva använda sig av andra metoder för att nå dessa personer.

10.11 Konsekvenser för barn

Vår bedömning: Uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. I gruppen nyanlända från tredjeland kommer 2 000 fler barn att bo i ekonomiskt utsatta familjer.

För barn vars föräldrar kommer i arbete på grund av reformen underlättas integrationen i det svenska samhället. Erfarenheter från Danmark tyder dock på att barn som påverkas av reformen i allmänhet kommer att få försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

Skälen för vår bedömning

Barns rättigheter finns kodifierade i olika internationella överenskommelser, bland annat i barnkonventionen. Rättigheterna enligt barnkonventionen ska säkerställas i nationell lagstiftning (jämför

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

artiklarna 2 och 4) och konsekvenserna för barn ska belysas i förarbeten till lagstiftning som berör barn (se avsnitt 5.5.3). Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Barns rätt till social trygghet (artikel 26) och viss levnadsstandard (artikel 27) är viktiga bestämmelser i barnkonventionen.

Ett antal barn kommer att påverkas av våra förslag om kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner respektive ekonomiskt bistånd. Av avsnitt 10.10.1 framgår vilka grupper av nyanlända till Sverige som kommer att påverkas ekonomiskt av reformen. Det är för barn i dessa grupper som konsekvenser kan uppstå de första fem åren i Sverige. Hur dessa barn kommer att påverkas beror på vilken eller vilka socialförsäkringsförmåner familjen skulle ha fått innan reformen, om de hade fått ekonomiskt bistånd innan reformen och hur lång tid det tar för vårdnadshavarna att kvalificera sig för de aktuella socialförsäkringsförmånerna.

I avsnitt 10.5.5 har vi redogjort för våra beräkningar av hur många barn som uppskattas påverkas av reformerna på något sätt. Vi uppskattar att totalt drygt 61 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner i någon del och cirka 3 000 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Andelen barn i gruppen nyanlända från tredjeland som omfattas av reformen och som bor i ekonomiskt utsatta familjer beräknas öka med cirka 2 000 barn, en ökning med omkring 3,2 procentenheter.

Förslagen kan få konsekvenser för barn på olika sätt. I vissa situationer är barnet mottagaren av en förmån. Så är fallet för assistansersättningen. Som framgår av avsnitt 6.4.2 och 10.10.3 innebär reformen dock inte någon förändring av rätten till assistans, eftersom barn som har behov av assistans mer än 20 timmar per vecka kommer att få behovet tillgodosett genom personlig assistans enligt LSS. Ytterligare en situation då barn i de aktuella grupperna är mottagaren av en förmån och därför påverkas direkt av våra förslag är när en person under 18 år själv får barn. Dessa fall bedömer vi är relativt få till antalet.

Barn kan också förväntas påverkas mer indirekt av våra förslag. Detta på två olika sätt.

För det första förändras tillgången till vissa förmåner som i och för sig avser ett barn men där det är föräldern/vårdnadshavaren som är mottagaren av förmånen, exempelvis för merkostnads-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ersättning och omvårdnadsbidrag. Vi har i avsnitt 10.10.3 gjort bedömningen att det faktum att omvårdnadsbidrag inte utgår till föräldrar som inte uppfyller kvalificeringsvillkoren kan motverka förvärvsarbete för föräldrar som kommer till Sverige och som har barn med funktionsnedsättning. Möjligheten för dessa föräldrar att bland annat förkorta arbetstiden för att vårda barnet kommer också att förändras. Beroende på vilka val som föräldrarna gör kan detta få olika konsekvenser för barnet. Väljer föräldern bort förvärvsarbete riskerar familjen att hamna i större ekonomisk utsatthet. Väljer föräldern att arbeta mer kan det innebära att barnet får tillgång till förälders omvårdnad i mindre utsträckning.

För det andra kan den ekonomiska situationen mer allmänt försämras för familjer som inte kommer ha rätt till vissa förmåner som barnbidrag, flerbarnstillägg och bostadsbidrag. Vad gäller rätten till barnbidrag beräknar vi, som nämnts i avsnitt 10.10.1, att cirka 30 000 hushåll, som med dagens regler hade fått barnbidrag och eventuellt flerbarnstillägg, inte kommer att ha rätt till barnbidrag år 2029. I de hushållen finns uppskattningsvis drygt 50 000 barn. Cirka 9 000 hushåll, som med dagens regler hade fått bostadsbidrag, beräknas inte ha rätt till den förmånen år 2029. Det uppskattas påverka omkring 19 000 barn.

Vid ett oförändrat beteende kan våra förslag således leda till ökad barnfattigdom och en ökad ekonomisk utsatthet för barn i träffade familjer. En ökad ekonomisk utsatthet riskerar att leda till negativa konsekvenser för barn, exempelvis om deras basala behov av kläder, mat och boende inte blir tillgodosedda. En familjs ökade ekonomiska utsatthet kan även leda till ökad stress och oro bland barn samt minska deras känsla av trygghet och stabilitet. Det skulle kunna föranleda försämrad psykisk hälsa, vilket i sin tur kan leda till försämrade skolresultat. Även ett minskat deltagande i sociala sammanhang och fritidsaktiviteter kan vara konsekvenser både av försämrad ekonomi och av ökad stress och oro. Försämrade prestationer i skolan och bristande deltagande i sociala sammanhang kan förväntas försena integrationen för träffade barn, samt minska deras känsla av samhällstillhörighet och påverka deras möjligheter till framtida arbetsmarknadsetablering.

Vidare finns en betydande risk för att barn och ungdomar söker alternativa försörjningskällor för att förbättra sin ekonomiska situation. Av en studie från Danmark, som vi redogjort för i avsnitt 10.6.3,

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

framgår att brottsligheten bland ungdomar som påverkats av sänkta bidrag ökade mer än hos vuxna. Det gällde både egendomsbrott och våldsbrott. En viss risk för ökad ungdomskriminalitet kan således inte bortses ifrån, vilket kan påverka barnens/ungdomarnas framtidsutsikter negativt. Som vi redogjort för i avsnitt 10.6.2 och 10.6.4 kan sänkta nivåer på välfärdsförmåner också ge upphov till andra konsekvenser. Den danska studien som vi redogjort för där pekar på risker i form av att barn i de aktuella familjerna i mindre utsträckning deltar i förskoleverksamhet, får försämrade skolresultat och sedan arbetsinkomster. Det kan antas att den reform vi föreslår kommer att ha liknande effekter.

Mot detta ska ställas att reformen troligen kommer att innebära att en högre andel av utrikes födda vuxna som kommer till Sverige från tredjeland arbetar och försörjer sig själva under kvalificeringstiden (se avsnitt 10.6.2). Nyanlända barns etablering i Sverige torde underlättas om föräldrarna själva integreras snabbt.

10.12 Konsekvenser för företagen

Vår bedömning: Reformen förväntas underlätta rekryteringen av arbetskraft för de företag som erbjuder enklare arbeten med lägre krav på kvalifikationer. Effekten är dock liten sett till hela arbetsmarknaden.

Personer som bedriver näringsverksamhet kan behöva vänta fem år på att kvalificera sig till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna om deras inkomster inte uppfyller kvalificeringsvillkoren. Detta kan bland annat bero på att ett företag är nystartat och ännu inte tillräckligt lönsamt.

Skälen för vår bedömning

I avsnitt 10.6.2 har vi redogjort för de konsekvenser som våra förslag får för sysselsättningen. Förslagen kan därmed ha vissa effekter för företag beroende på hur mycket reformen leder till ökat arbetskraftsdeltagande.

Om reformen leder till ett ökat utbud av arbetskraft blir det enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad arbetskraft, förutsatt

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att den som söker arbete har de kvalifikationer som efterfrågas. Det skulle i sin tur ge lägre sökkostnader för företagen i samband med rekrytering och möjlighet att snabbare kunna ersätta vakanser. Syftet med reformen är att minska invandringen till Sverige av personer som inte kommer hit för att arbeta och att de som kommer till Sverige ska komma i arbete snabbare. Reformen både minskar och ökar utbudet av arbetskraft. Nettoeffekten blir sannolikt en ökning eftersom just arbetskraftsinvandringen inte förväntas minska i samma omfattning som det ökade utbudet av arbetskraft.

De som kommer att börja arbeta på grund av reformen är främst migranter som nyligen kommit till Sverige och som i dag skulle vara mottagare av bosättningsbaserade förmåner och ekonomiskt bistånd. I denna grupp finns en relativt hög andel personer vars potentiella inkomst från arbete är förhållandevis låg. De företag som främst skulle gynnas av reformen är därmed de som erbjuder enklare arbete med lägre krav på kvalifikationer. Jämfört med arbetsmarknaden i stort är det dock relativt få personer som påverkas av reformen på ett sätt som har konsekvenser för svenska företag.

Reformen skulle även kunna innebära ett ökat företagande bland dem som påverkas av reformen, för att kunna försörja sig och för att snabbare kvalificera sig för socialförsäkringsförmånerna.

Som nämnts i avsnitt 10.10.2 förekommer det att personer som bedriver näringsverksamhet inte har tillräckliga inkomster för att uppnå inkomstvillkoret för kvalificering när företaget är nystartat. Det leder i sin tur till att de inte har rätt till vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner i upp till fem år, även om de bedriver en högkvalificerad verksamhet som kommer att bli tillräckligt lönsam senare. För denna grupp av företag medför reformen således en negativ förändring.

Som nämns i avsnitt 10.10.3 kan den som får personlig assistans enligt LSS välja att få sitt behov tillgodosett antingen genom biträde av personlig assistent eller som ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Det innebär att de som för närvarande får sitt behov av assistans tillgodosett genom assistansersättning, men som en följd av våra förslag i stället kommer att få dem tillgodosedda enligt LSS fortfarande kommer att kunna välja någon av de assistansföretag som finns på marknaden som utförare av assistansen. Våra förslag bör därför inte medföra någon påverkan på assistansutförares verksamhet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.13 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Vår bedömning: Den föreslagna reformen förväntas leda till fler överklagade beslut om socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Utslaget på alla landets allmänna förvaltningsdomstolar är dock den förväntade ökningen marginell och bedöms kunna hanteras inom ramen för ordinarie anslag.

Skälen för vår bedömning

Reformen kommer att leda till att fler ansökningar om både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd avslås (se avsnitt 10.9.1, 10.9.2 och 10.8.1). Det innebär i sin tur sannolikt en något ökad måltillströmning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

När det gäller de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag framgår det av tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2 att ungefär 13 400 personer som fick sådana förmåner 2024 uppskattas inte skulle haft rätt till det enligt våra förslag (en femtedel av 67 000). Av Försäkringskassans årsredovisning för 2024 framgår att det året begärdes omprövning i 0,2 procent av alla myndighetens fattade beslut (se s. 23–24). Vi bedömer visserligen att andelen begärda omprövningar troligen kommer att vara högre än så för de nyss nämnda drygt 13 000 personerna, eftersom samtliga beslut kommer att vara avslagsbeslut. Samtidigt kommer troligen inte alla de 13 000 personerna att söka de aktuella förmånerna, om tydlig information finns kring vad kvalificeringsvillkoren innebär. Av Försäkringskassans årsredovisning 2024 framgår vidare att endast 17 procent av det årets omprövade beslut överklagades till domstol. I ett mycket högt räknat exempel där 25 procent av 13 400 personer begär omprövning och 17 procent av dem därefter överklagar ärendet till domstol, skulle måltillströmningen på totalen till de allmänna förvaltningsdomstolarna öka med ungefär 570 mål per år. Då har hänsyn inte heller tagits till att vissa av dessa personer hade överklagat besluten av andra orsaker om inte reformen hade införts.

När det gäller ekonomiskt bistånd framgår av avsnitt 10.5.3 att antalet personer som fick ekonomiskt bistånd 2024 och som inte skulle ha rätt till sådant bistånd enligt vårt förslag uppskattas till

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

omkring 4 400 personer. Precis som för socialförsäkringsförmånerna bedömer vi att många av dessa personer inte kommer att söka ekonomiskt bistånd. Vi bedömer på samma sätt att många av dem som ansöker om ekonomiskt bistånd inte kommer att överklaga socialnämndernas beslut. Man måste också ta hänsyn till att vissa av dessa personer hade överklagat besluten av andra orsaker om reformen inte hade införts. Om man trots detta som riktmärke tar den andel avslagsbeslut i ärenden om ekonomiskt bistånd som Stockholms stad fattat och som överklagades till domstol under åren 2013–2018 handlar det om knappt två procent.[17] Det skulle således som mest handla om cirka 90 personer (två procent av 4 400 ärenden). Våra räkneexempel ovan innehåller således en överskattning av antalet ärenden som kommer att överklagas. Det tillkommande antalet mål ska vidare slås ut på samtliga landets allmänna förvaltningsdomstolar. Vi bedömer därför att reformen endast medför en marginell ökning av måltillströmningen. Detta kan, enligt vår mening, hanteras inom ramen för ordinarie anslag.

10.14 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar

Vår bedömning: De föreslagna kvalificeringsvillkoren förväntas minska risken för att personer felaktigt tar del av de socialförsäkringsförmåner som förslagen omfattar och av ekonomiskt bistånd. Reformen medför dock en risk för felaktiga utbetalningar på grund av att oseriösa arbetsgivare kan lämna falska uppgifter i sina arbetsgivardeklarationer i syfte att kvalificera personer till socialförsäkringsförmåner. Företag kan användas som brottsverktyg på detta sätt och försättas i konkurs utan att skatter och avgifter betalas.

Skälen för vår bedömning

Våra förslag innebär att färre personer kommer att ha rätt till vissa socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Som framgår av avsnitt 10.9.1 och 10.9.2 kommer detta att leda till färre ärenden

[17] Jenny Johansson, *Genom nålsögat, en studie av rättssäkerheten i överklaganden av beslut om ekonomiskt bistånd till förvaltningsdomstolarna*, Linköpings universitet, 2020, s. 62–63.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Färre ärenden innebär naturligtvis även mindre antal ärenden där det finns risk för felaktiga utbetalningar.

En ytterligare omständighet som kommer att leda till minskade felaktiga utbetalningar är att de kvalificeringsvillkor vi föreslår kommer att fördröja tillgången till vissa förmåner. Folkbokföringen är visserligen bara en av de faktorer som vägs in i bedömningen av om en person ska anses vara bosatt i Sverige i SFB:s mening, och därmed anses vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Dagens regler innebär trots det en risk för att personer får del av exempelvis de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna redan från första dagen av en felaktig folkbokföring. Genom reformen måste bosättningen antingen ha varat i fem år, eller så måste det finnas en inkomst på viss nivå som i de flesta fall framgått i en arbetsgivardeklaration som lämnats in till Skatteverket.

Reformen kan förvisso skapa ett incitament för vissa personer att felaktigt folkbokföra sig i Sverige, eller låta bli att anmäla sin flytt från Sverige, i syfte att uppnå en (falsk) bosättningstid som vid ett senare tillfälle kan åberopas i en ansökan om att få de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag (se avsnitt 10.6.5. Ett sådant tillvägagångssätt kräver dock lång framförhållning, eftersom kvalificeringstiden föreslås vara fem år. Detta minskar också risken för att upplägget ska lyckas. Till detta kommer att inte bara folkbokföringen har betydelse för om en person anses vara bosatt i Sverige i SFB:s mening.

Reformen bör sammanfattningsvis minska risken för att personer felaktigt tar del av både de socialförsäkringsförmåner som omfattas av våra förslag och ekonomiskt bistånd. I vilken utsträckning är emellertid inte möjligt att säga något om.

För det första är det i allmänhet mycket svårt att göra sådana uppskattningar. Av avsnitt 10.5.2 och 10.5.3 framgår att det antal personer som skulle ha ”förlorat” sin rätt till de aktuella socialförsäkringsförmånerna respektive ekonomiskt bistånd om reformen trätt i kraft 2024 är färre än 67 000 personer. Hur stor andel av dessa ärenden som skulle ha utgjort felaktiga utbetalningar går inte att uppskatta.

För det andra kompliceras bilden av att regelverken och ärendehandläggningen i någon mån blir mer komplicerade (se avsnitt 10.8.1, 10.9.1 och 10.9.2). Ett mer komplicerat regelverk ökar i sin tur

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

risken för oavsiktliga fel, både från den enskildes och myndigheternas sida. Vår bedömning är trots detta att reformen kommer att minska antalet felaktiga utbetalningar. När det gäller personer som haft en korrekt folkbokföring och som efter att de lämnar Sverige fortsätter att (felaktigt) ta del av exempelvis socialförsäkringsförmåner medför våra förslag ingen skillnad i risken för felaktiga utbetalningar.

Något bör i detta sammanhang också sägas om underlaget för att bedöma om inkomstkravet är uppfyllt. Vårt förslag innebär att det är möjligt att kvalificera sig till vissa socialförsäkringsförmåner genom att uppnå vissa lönenivåer under vissa perioder (se avsnitt 6.4.6). Underlaget kring lönenivåerna för anställda kommer främst att tillhandahållas av Skatteverket genom månadsuppgifter från arbetsgivardeklarationerna. Det finns en risk för felaktigheter i dessa uppgifter, då de inte är kontrollerade eller beslutade av Skatteverket. De rättas inte heller om det i ett senare skatteärende skulle visa sig att uppgifterna varit felaktiga. Det är således den myndighet som hämtar in uppgifterna som behöver bedöma tillförlitligheten hos uppgifterna.

De fel som kan uppstå i anslutning till månadsuppgifterna kan vara oavsiktliga och hänföra sig till misstag när det gäller utbetalade löner. Men det finns också risk för att oseriösa arbetsgivare lämnar falska uppgifter i arbetsgivardeklarationerna, i syfte att kvalificera personer till de socialförsäkringsförmåner som omfattas av reformen. I vilken omfattning sådana situationer kommer att förekomma är svårt att bedöma. Det faktum att en arbetsgivardeklaration lämnas under straffansvar (se avsnitt 6.4.6) och att arbetsgivaren måste betala både sociala avgifter och skatt för den angivna utbetalade ersättningen bör emellertid minska denna risk. Skatter kan dock vara påförda men förbli obetalda och leda till en uppbördsförlust, till exempel om ett företag används som brottsverktyg och försätts i konkurs utan att skatterna har betalats (se SOU 2023:47, s. 103–104,).

Det bör i detta sammanhang dock lyftas att möjligheterna att förhindra och upptäcka sådana brott, även de som är en del av mer avancerade upplägg, kommer att öka till följd av att Utbetalningsmyndigheten inrättades i januari 2024. Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer också att omfattas av systemet med transaktionskonto för utbetalningar (2 § lagen [2023:454] om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten).

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Trots att det finns en risk för felaktiga uppgifter i arbetsgivardeklarationerna bedömer vi alltjämt att risken för att personer felaktigt tar del av de bosättningsbaserade förmåner som omfattas av våra förslag minskar genom reformen. Detta då reformen innebär en förflyttning från ett system som utgår från bosättningens första dag till ett system som utgår från en längre tids kvalificering genom bosättning eller uppgifter om löner som en arbetsgivare redovisat till Skatteverket som underlag för sociala avgifter och preliminärskatt.

I samband med felaktiga utbetalningar nämns ibland personlig assistans, då dessa ersättningar har använts för olika systemutnyttjanden och kriminalitet. Det kan även finnas risk för fusk när anhöriga är anställda som personliga assistenter. Det finns dock bestämmelser för att motverka oseriösa assistansanordnare (se bland annat 25–26 §§ LSS). Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar tillsyn över personlig assistans, vare sig den ges som assistansersättning enligt SFB eller som personlig assistans enligt LSS. Reformen medför ingen förändring i IVO:s kontrollmöjligheter.

Utbetalning av assistansersättning kommer senast den 1 januari 2027 att administreras genom Utbetalningsmyndighetens system med transaktionskonto, med de ytterligare kontrollmöjligheter det kommer att innebära (2 § lagen om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten). Kommunernas utbetalningar omfattas inte av den reformen, vilket blir en skillnad i kontrollmöjligheter för de assistansärenden som kommer att administreras inom ramen för LSS i stället för SFB till följd av reformen. Det bör dock påpekas att det rör sig om få ärenden – under perioden 2020–2024 var antalet sammanlagt 92 ärenden (se tabell 10.4 i avsnitt 10.5.2). Någon egentlig påverkan på antalet felaktiga utbetalningar bör förändringen därmed inte få. Det bör här också framhållas att Utredningen om kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet nyligen har lämnat förslag som innebär att kommunernas utbetalningar av ekonomiska förmåner ska anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet i vissa delar (SOU 2025:20) Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

10.15 Konsekvenser för jämställdheten

Vår bedömning: Reformen förväntas innebära ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män. Kvinnors disponibla inkomster minskar därmed mer än männens. Erfarenheter från Danmark tyder på att det framför allt är män som kommer att arbeta mer till följd av reformen. Den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland.

Skälen för vår bedömning

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av de jämställdhetspolitiska delmålen är ekonomisk jämställdhet – att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Som vi konstaterade i avsnitt 10.6.2 har utrikes födda, särskilt invandrare från tredjeland, en relativt låg andel självförsörjande under de första åren i Sverige. Kvinnorna är självförsörjande i mindre utsträckning än männen. Kvinnorna får också i högre utsträckning än männen del av både bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd.

För 2024 uppskattas, utifrån SCB:s FASIT-modell, nästan 70 procent av de vuxna kvinnor som omfattas av reformen ha tagit del av någon de nio bosättningsbaserade förmånerna som omfattas av våra förslag. För män var andelen drygt 30 procent. Ensamstående kvinnor som får ekonomiskt bistånd är något fler än ensamstående män som får sådant bistånd. I genomsnitt uppskattas ensamstående kvinnor få cirka 1 150 kronor per månad mer i bistånd än ensamstående män 2024. Reformen innebär således ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd för kvinnor än för män i motsvarande situation.

Dessa uppskattningar är gjorda utan hänsyn tagen till ett eventuellt förändrat beteende hos individer och andra aktörer. Som framgår av avsnitt 10.6.2 talar erfarenheter från flera länder för att reformen bör leda till högre sysselsättning och självförsörjning. En dansk studie pekar dock på att det främst är bland män som syssel-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

sättningsgraden ökar under en tid med mindre tillgång till välfärdsförmåner för flyktingar.[18]

Bland dem som påverkas av reformen kommer konsekvenserna att bli särskilt stora för kvinnor i de grupper som varken har rätt till de aktuella socialförsäkringsförmånerna eller till ekonomiskt bistånd. Dessa kvinnor kommer att finnas i grupperna personer med uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra personer än flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt personer med uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder.

Våra förslag kommer sammanfattningsvis att innebära en risk för att kvinnor från tredjeland blir mer ekonomiskt utsatta under de första fem åren i Sverige, med de följder som det kan ha (se avsnitt 10.10.1). De riskerar också att i högre grad bli beroende av sin eventuella partner för sin försörjning.

10.16 Konsekvenser för unionsåtaganden och andra internationella åtaganden

Vår bedömning: Reformen är förenlig med och har inga direkta effekter för Sveriges unionsåtaganden eller andra internationella åtaganden.

Skälen för vår bedömning

En stor del av vårt uppdrag handlar om att redogöra för och bedöma hur unionsrätten och Sveriges övriga internationella åtaganden påverkar möjligheten att införa kvalificeringsvillkor för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. Vår överväganden i de delarna finns i kapitel 5, 6 och 7. Vi har där gjort bedömningen att våra förslag är förenliga med Sveriges unionsåtaganden och övriga internationella åtaganden.

Tillgången för vissa tredjelandsmedborgare till vissa av de bosättningsbaserade förmåner som vi lämnar förslag kring regleras i bilaterala avtal mellan Sverige och andra länder (se avsnitt 5.5.6). Dessa avtal utgår ifrån den lagstiftning som gällde vid avtalstill-

[18] Dustmann, Landersø och Andersen (2024). Refugee benefit cuts.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

fället. Våra förslag kan innebära att de personer som omfattas av avtalen inte längre har rätt till förmåner i samma utsträckning som var tanken när avtalen slöts. Samtliga avtal innehåller uttryckliga bestämmelser om hur ny nationell lagstiftning ska hanteras, men detta varierar från avtal till avtal.

Försäkringskassan ska informera avtalsslutande stater om den förändrade lagstiftningen (se bland annat 2 a § 3 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan).

Avtalen med Chile, Marocko, Israel, Turkiet, Sydkorea, Filippinerna, Japan, Indien, Kap Verde, Kanada, USA, Bosnien-Hercegovina och Serbien innehåller bestämmelser som omfattar någon eller några av de socialförsäkringsförmåner som träffas av våra förslag. En översyn kommer att behöva göras av dessa avtal, då det kan vara nödvändigt att sluta särskilda överenskommelser, omförhandla eller vidta andra åtgärder. Omförhandling av flera bilaterala avtal samtidigt kommer vara tidskrävande och resurser kommer att tas i anspråk från i första hand Regeringskansliet. Eftersom de förmåner som omfattas av de aktuella avtalen är sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, föräldrapenning, barnbidrag, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag kommer även Försäkringskassans resurser att tas i anspråk (se 2 a § 1 förordningen med instruktion för Försäkringskassan).

10.17 Övriga konsekvenser

Vår bedömning: Med de föreslagna kvalificeringsvillkoren kommer det att finnas fler människor i Sverige som saknar egen försörjning samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation. Därmed förväntas en ökad efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer. Sådana organisationer får då ett ökat behov av resurser i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd. Förslagen förskjuter balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn.

Förslagen kommer också att innebära ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Dessa kan ske med stöd av befintlig lagstiftning.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Skälen för vår bedömning

Som framgår av avsnitt 10.8.2 kommer vissa grupper av personer som inte lyckas skaffa en egen försörjning och inte har möjlighet att återvända till sina hemländer sakna tillgång till ekonomiskt stöd från offentliga aktörer, utöver möjligen bistånd vid en akut nödsituation enligt 4 kap. 2 § SoL. Som en konsekvens av detta bedömer vi att det kommer att uppstå en ökad efterfrågan på insatser från olika frivillig- och välgörenhetsorganisationer i samhället, som till exempel Stadsmissionen, Frälsningsarmén och Röda Korset. Dessa organisationer kommer då att behöva skala upp sina insatser, vilket för med sig flera konsekvenser för dem. Kostnaderna för insamling, logistik och administration kan förväntas stiga. Resurser kommer att behöva tillföras i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd. En ökad arbetsbelastning riskerar att trötta ut frivilligarbetare och skapa behov av betald personal för att upprätthålla verksamhetens kvalitet. Ett utökat ansvar för civilsamhället förskjuter också balansen i förhållande till den offentliga sektorn, med en mer osäker ansvarsfördelning åtminstone på kort sikt. På längre sikt är det möjligt att människors engagemang i civilsamhället stärks. Förändringarna kan också tänkas få politiska följdverkningar om civilsamhället får mer uppmärksamhet i samhällsdebatten.

Förslagen kommer att innebära ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer troligen att hämta in uppgifter i arbetsgivardeklarationer från Skatteverket i fler ärenden än i dag för att kunna bedöma om enskilda uppfyller inkomstvillkoret. De kommer också att behöva hämta in uppgifter från beslut om slutlig skatt gällande näringsverksamhet i samma syfte. Därutöver kan socialnämnderna komma att hämta in mer information än i dag rörande enskildas uppehållsstatus från Migrationsverket (se avsnitt 7.5). Vi har bedömt att dessa informationsutbyten kan ske med stöd av befintlig lagstiftning (se avsnitt 6.3.2 och 7.5). För överväganden om hur dessa informationsutbyten påverkar den personliga integriteten hänvisar vi därmed till de lagstiftningsärenden där dessa möjligheter infördes.

Förslagen bedöms slutligen inte få några miljökonsekvenser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om
– bosättning i Sverige i 2 och 3 §§,
– särskilda personkategorier i 4–8 §§,
– de bosättningsbaserade förmånerna i 9 och 10 §§,
– socialförsäkringsskyddet i samband med inflyttning till Sverige i 11–*12 §§,*
– förmåner vid utlandsvistelse i 13–16 §§, och
– speciella försäkringssituationer i 17–*19 §§.*

Paragrafen innehåller upplysningar om vilka bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda. En följdändring görs i *fjärde och sjätte strecksatsen* med anledning av att det införs fem nya paragrafer, 11 a–11 d och 19 §§.

2 §

Vid tillämpning av bestämmelserna i denna balk ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet *och vistas här lagligen*.

I paragrafen anges vad som vid tillämpningen av socialförsäkringsbalken i allmänhet ska avses med bosättning i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Ändringen innebär att det uttryckligen anges att för att en person ska anses bosatt i Sverige ska han eller hon, förutom att ha sitt egentliga hemvist i Sverige, också ha en laglig rätt att vistas här i

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

landet. Förändringen innebär en kodifiering av det som redan tidigare tillämpats, det vill säga att för att anses bosatt i Sverige ska vistelsen här vara laglig.

Med laglig vistelse avses således rätt att vistas i Sverige. Endast svenska medborgare har en villkorslös rätt att resa in i och vistas här i landet, se 2 kap. 7 § regeringsformen. Krävs det i ett enskilt fall uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att en person ska få vistas här ska sådant tillstånd eller sådan rätt föreligga för att den enskilde ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. I ett socialförsäkringsärende kommer den handläggande myndigheten, liksom idag, att behöva pröva om den person som ansöker om en förmån har egentlig hemvist i Sverige och vistas här lagligen. Både kravet på egentlig hemvist och kravet på laglig vistelse ska vara uppfyllda för att en person ska anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken och därmed vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner.

Kvalificeringsvillkor för vissa förmåner

11 a §

Den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla något av de villkor som anges i 11 b § (kvalificeringsvillkor) för att följande förmåner ska få lämnas:

1. föräldrapenning på grundnivå och lägstanivå, enligt 11 och 12 kap.,
2. barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,
3. omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,
4. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,
5. merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,
6. assistansersättning, enligt 51 kap.,
7. äldreförsörjningsstöd, enligt 74 kap.,
8. bostadsbidrag, enligt 95–98 kap., och
9. bostadstillägg, enligt 100–103 kap.

Av paragrafen, som är ny, framgår vilka personer som ska uppfylla kvalificeringsvillkor och vilka förmåner som villkoren ska gälla för. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

I *första stycket* anges att det är när en person bosätter sig i Sverige som krav på kvalificeringsvillkor ska tillämpas. Med *bosätter sig i Sverige* avses att en person kommer från ett annat land och bosätter sig här. Det är själva bosättningen som utlöser att en person ska

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kvalificera sig. Det vill säga det är inte personens medborgarskap eller från vilket land personen flyttar som är av relevans.

För att vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner krävs att man uppfyller kravet på bosättning i socialförsäkringsbalken. Med begreppet bosätta sig i paragrafen avses socialförsäkringsbalkens bosättningsbegrepp.

Kvalificeringsvillkoret utgör inte ett villkor för att vara försäkrad. Det är i stället ett villkor som gäller för vissa, utpekade, bosättningsbaserade förmåner utöver kravet på att vara försäkrad. Redan av kravet på att vara försäkrad följer således att det är bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken som ska tillämpas för att en bosättning ska anses ha skett enligt kvalificeringsvillkoren. Det innebär också att försäkrad person kan vara berättigad till övriga bosättningsbaserade förmåner i 5 kap. socialförsäkringsbalken som inte upptas i denna paragraf.

Den som kommer till Sverige, men som redan anses bosatt här, omfattas således inte av kvalificeringsvillkoren. Det innebär till exempel att en person som under en utlandsvistelse fortsatt ska anses vara bosatt i Sverige, enligt någon av bestämmelserna i 5 kap. socialförsäkringsbalken, och som därmed är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under hela utlandsvistelsen alltså inte ska omfattas av kvalificeringsvillkoren.

Det är den person som förmånen ska lämnas till, det vill säga den som förmånen betalas ut till, som ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor. Det innebär att även i de fall där barnet ska vara bosatt i Sverige för att föräldern ska få en förmån, som för föräldrapenningsförmåner enligt 11 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, är det föräldern som omfattas av kvalificeringsvillkoren. Kravet att barnet ska vara bosatt – och därmed försäkrat – kvarstår dock, men barnet behöver inte själv uppfylla kvalificeringsvillkoren. Detta innebär inte att barn generellt sett är undantagna från kvalificeringsvillkoren: vad gäller assistansersättning lämnas den till försäkrade barn som uppfyller villkoren för förmånen, inklusive kvalificeringsvillkoren, se vidare avsnitt 6.4.2.

I *andra stycket* anges de förmåner som kvalificeringsvillkoren gäller för.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kvalificering genom bosättning

11 b §

Den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om fem år innan förmåner som anges i 11 a § får lämnas (bosättningsvillkor).

Bosättningsvillkoret enligt första stycket ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.

Paragrafen, som är ny, beskriver kvalificeringsvillkoret bosättning genom tid med försäkringsperioder, det så kallade bosättningsvillkoret. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.5.

Enligt *första stycket* ska den som ansöker om en förmån vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om minst fem år innan vissa förmåner får lämnas. För att uppfylla bosättningsvillkoret ska den försäkrade således ha varit bosatt i Sverige, enligt socialförsäkringsbalkens mening, i minst fem år. Det är den faktiska bosättningstiden som är avgörande vid bedömningen av om bosättningsvillkoret är uppfyllt. En förmån kan lämnas tidigast då villkoret är uppfyllt. En person som ansöker om barnbidrag från och med den 1 januari 2030 behöver alltså ha bosatt sig i Sverige senast den 1 januari 2025. Kravet på bosättningstid kan dock förkortas, se 11 c §.

Vad som ska utgöra tidpunkten för bosättning enligt socialförsäkringsbalken kan i vissa fall vara svårt att bedöma i efterhand. Som stöd för bedömningen kan till exempel folkbokföringsdatum eller datumet för när ett uppehållstillstånd börjar gälla användas. Även andra omständigheter, som till exempel datum för inresa till Sverige, bör kunna läggas till grund för bedömningen. Det är den försäkrade som, som utgångspunkt, har att visa att hon eller han uppfyller villkoret.

Enligt *andra stycket* kan endast bosättningsperioder som har uppfyllts kortare tid tillbaka än femton år, räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller, beaktas vid bedömningen av om bosättningsvillkoret är uppfyllt, en så kallad ramtid. Det uppställs med andra ord inte något krav på att bosättningen ska vara sammanhängande. Om man kommer till Sverige och tidigare har varit bosatt här kan sådan bosättningstid räknas in i kvalificeringsvillkoret. Exempelvis får en person som återinvandrar efter tretton års utlandsvistelse och som ansöker om en förmån, tillgodo-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

räkna sig de bosättningsperioder som infaller inom femtonårsgränsen, det vill säga två år. Däremot får inte en person som tidigare har varit bosatt i Sverige, men som har bosatt sig utomlands och återinvandrar först efter 20 år, tillgodoräkna sig tidigare bosättningstid.

Sveriges åtaganden med anledning av unionsrätten eller andra internationella avtal kan påverka tillämpningen av bosättningsvillkoret.

Snabbare kvalificering genom inkomst

11 c §

Tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret enligt 11 b § första stycket kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete (inkomstvillkor) som uppgår till:

1. 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller

2. 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.

För inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som anges i 11 b § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, anger att tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret enligt 11 b § kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete, ett så kallat inkomstvillkor. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6.

Av *första stycket* följer att tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret (fem år) kan förkortas genom sådana inkomster som anges i bestämmelsen. Detta medför att förmåner kan lämnas även om bosättningsvillkoret inte har uppfyllts. Förmåner kan dels lämnas till den vars månadsinkomster uppgår till minst 0,48 inkomstbasbelopp i sex sammanhängande månader, dels till den vars månadsinkomster uppgår till minst 0,35 inkomstbasbelopp under totalt 12 av de senaste 24 månaderna. Det innebär att, utöver bosättningstid, kan kvalificering uppnås genom månadsinkomster som uppgår till en viss nivå och har en viss varaktighet.

Det är de totala inkomsterna per månad som behöver uppnå en viss nivå för att en person ska kunna uppfylla inkomstvillkoret. Det innebär att inkomsterna kan komma från olika arbeten och från näringsverksamhet. En person som har varit verksam som företagare kan tillgodoräkna inkomster av förvärvsarbete, det vill säga

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

från både tjänst och näringsverksamhet, om det behövs för att uppfylla inkomstvillkoret. Hur inkomst från näringsverksamhet ska beräknas anges i 11 d §. Det avgörande är att den totala månadsinkomsten minst uppgår till någon av de angivna andelarna av inkomstbasbeloppet. Det för inkomståret beslutade inkomstbasbeloppet ska gälla för bedömningen av inkomsterna.

Utgångspunkten är att individuppgifterna från arbetsgivardeklarationerna, som lämnas månadsvis, är det underlag som ska visa vilka inkomster som förekommit. Om en enskild anser att arbetsgivaren inte har redovisat samtliga ersättningar som denne betalat ut bör den enskilde kunna styrka sina förvärvsinkomster på annat sätt. Bedömningen av om en enskild faktiskt haft vissa inkomster bör inte påverkas av hur arbetsgivare fullgjort sina skyldigheter, skatterättsligt eller enligt anställningsavtalet. För att en inkomst ska kunna tillgodoräknas i inkomstvillkoret bör det vara tillräckligt att arbetsgivaren varit skyldig att betala arbetsgivaravgifter för det som enligt avtalade anställningsvillkor skulle utbetalas efter utfört arbete.

För inkomstvillkoret gäller inte, enligt *andra stycket,* den ramtid om femton år som gäller för bosättningsvillkoret. I stället ska den som bosatt sig i Sverige och som har uppfyllt inkomstvillkoret anses ha uppfyllt kvalificeringsvillkoret så länge bosättningen kvarstår, även om inkomsterna skulle minska. Inkomstvillkoret ska därmed uppfyllas under den tid som bosättningen i Sverige varar, närmast innan förmånen lämnas. Det innebär vidare att en person som inte längre anses som bosatt i Sverige, men som senare bosätter sig här på nytt, behöver uppfylla antingen bosättningsvillkoret, exempelvis genom sammanläggning av bosättningsperioder, eller ett nytt inkomstvillkor för att åter kvalificera sig till de förmåner som anges i 11 a §.

Beräkning av inkomst av näringsverksamhet

11 d §

För att bedöma om inkomstvillkoret som anges i 11 c § första stycket är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas:

1. den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

2. den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som beslutet i 1 avser.

Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad ska beräknas till en tolftedel av den inkomst som följer av första stycket 1 eller 2. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

I paragrafen, som är ny, anges hur inkomstvillkoret, som förkortar kravet på bosättningstid, ska beräknas för inkomster av näringsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6.

Enligt *första stycket* kan följande inkomster användas för att beräkna inkomstvillkoret för inkomst av näringsverksamhet. Antingen kan den inkomst som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt användas (punkten 1), eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som det senaste beslutet om slutlig skatt avser (punkten 2).

Av *andra stycket* följer att den årsinkomst som beaktats enligt antingen punkten 1 eller 2 i första stycket ska delas med tolv, för att få fram en månadsinkomst. Det är det alternativ som innebär den högsta månadsinkomsten som ska användas vid bedömningen av om inkomstvillkoret i 11 c § har uppfyllts.

19 §

Om det finns synnerliga skäl får, efter ansökan hos den handläggande myndigheten, en förmån som anges i 11 a § lämnas trots att den försäkrade inte uppfyller bosättningsvillkoret i 11 b §.

I paragrafen, som är ny, anges att förmåner får lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt om det finns synnerliga skäl. Det krävs att den enskilde ansöker om detta. Det innebär en möjlighet för de handläggande myndigheterna att besluta om undantag från bosättningsvillkoret och ger dessa ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.5.

Rekvisitet synnerliga skäl innebär att det enbart är i undantagssituationer som det kan bli aktuellt att lämna förmåner trots att bosättningsvillkoret inte är uppfyllt. Bestämmelsen ska tolkas restriktivt. Det ska vara fråga om situationer där det skulle anses uppenbart oskäligt att upprätthålla bosättningsvillkoret, till exempel för att det kan anses få orimliga effekter.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Prövningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och ta sikte på vilken anknytning den sökande har till Sverige. Det ska göras en sammantagen bedömning där flera objektiva kriterier som talar för en etablerad anknytning till Sverige är avgörande. Till exempel kan över tid ofta återkommande vistelser i Sverige, en tidigare stark anknytning till Sverige, innehav av fast egendom och liknande omständigheter vägas in vid bedömningen. Bestämmelsen innebär dock inte en generell möjlighet att ta hänsyn till personliga omständigheter som på ett mer allmänt sätt är ömmande, exempelvis att personen saknar medel för sin försörjning, är sjuk eller utsatt på andra sätt. Det är anknytningen till Sverige som är det avgörande. Det allmänna försäkringsvillkoret om bosättning i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska alltid vara uppfyllt för att en förmån ska få lämnas, även om undantag från bosättningsvillkoret får göras på grund av synnerliga skäl. De synnerliga skälen ska vidare endast bedömas gentemot bosättningsvillkoret, och inte gentemot inkomstvillkoret.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Avseende förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg enligt 101 kap. 3 § p. 2–4 ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ inte tillämpas avseende en person som har bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.

3. För den som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före ikraftträdandet, och som ansöker om en förmån som anges i 5 kap. 11 a §, ska bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ tillämpas första gången den 1 januari 2029. Detta gäller dock inte för de förmåner som anges i punkt 2.

Övervägandena till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i kapitel 9.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2027. Det innebär att det nya kravet i 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, om att en person ska vistas lagligen i Sverige för att anses vara bosatt här enligt socialförsäkringsbalken, gäller ifrån ikraftträdandet. Det innebär också att en person som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet kommer att omfattas av de nya kvalificeringsvillkoren.

Av *punkt 2* framgår att kvalificeringsvillkoren inte ska tillämpas avseende förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer för de personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträ-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

dandet. Det innebär till exempel att en person som har bosatt sig här den 1 juli 2025, oavsett om denne före ikraftträdandet har beviljats äldreförsörjningsstöd eller bostadstillägg till pensionärer för någon period eller ansöker om dessa förmåner för första gången efter ikraftträdandet, inte behöver uppfylla kvalificeringsvillkoren för att förmån ska få lämnas.

Av *punkt 3* följer att bestämmelserna i 5 kap. 11 a–11 d och 19 §§ (kvalificeringsvillkoren) för de förmåner som anges i 5 kap. 11 a § ska börja tillämpas två år efter ikraftträdandet, för personer som bosatt sig i Sverige mindre än fem kalenderår innan ikraftträdandet, det vill säga efter den 31 december 2021. Det ger personer som nyligen har bosatt sig i Sverige ett tvåårigt rådrum för att uppfylla kvalificeringsvillkoren som gäller för vissa bosättningsbaserade förmåner. Det innebär att personer som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före den 1 januari 2024 kommer att ha uppfyllt bosättningsvillkoret innan villkoren ska börja tillämpas för dem.

För personer som har bosatt sig i Sverige efter den 1 januari 2024 men före ikraftträdandet kommer bosättningsvillkoret att tillämpas från och med den 1 januari 2029. Det innebär att en person som har bosatt sig i Sverige till exempel under 2026 behöver förkorta kravet på bosättningstid genom att uppfylla inkomstvillkoret för att förmån ska kunna lämnas efter den 1 januari 2029. Bosättningsvillkoret under uppfylls annars först under år 2031.

De nya kvalificeringsvillkoren ska inte påverka gängse bestämmelser och principer, till exempel om gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft, om retroaktivitet gällande ansökan om förmånerna som omfattas av kvalificeringen och om handläggningen av förmånerna utifrån ansökningstidpunkt respektive prövningstidpunkt. Samtidigt sträcker sig rättskraften av ett gynnande beslut inte länge än beslutets räckvidd. Detta kan illustreras genom följande exempel om barnbidrag respektive sjukersättning. En person som bosätter sig i Sverige den 1 juli 2026 och som får barnbidrag vid ikraftträdandet kan fortsätta att få det fram till, men inte efter, den 31 december 2028. Barnbidrag kan därefter lämnas tidigast från och med den 1 juli 2031 förutsatt att han eller hon inte förkortar kravet på bosättningstid genom ett inkomstvillkor innan dess.

Beslut om sjukersättning gäller normalt tills vidare. På grund av gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft kan inte en innan ikraftträdandet beviljad sjukersättning omprövas enbart till följd av

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

att nya kvalificeringsvillkor införs, oavsett om personen uppfyller dessa eller inte. Omprövningar som föranleds av omständigheter hänförliga till den enskilde, såsom förbättrad arbetsförmåga eller bosättning utomlands, kan ske i vanlig ordning.

Rådrummet för att anpassa sig till de nya kvalificeringsvillkoren gäller dock inte för förmånerna äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer, se punkten 2.

11.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

1 §

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Endast den som är svensk medborgare har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I paragrafen regleras rätten till bistånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

I det nya *andra stycket* införs ett nytt krav på svenskt medborgarskap för rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Kravet på medborgarskap uppställs inte i fråga om insatser för att tillgodose andra personliga behov, till exempel omvårdnadsinsatser. Sådana personliga behov kan därför även fortsättningsvis beviljas oberoende av medborgarskap. Det nya kravet på svenskt medborgarskap påverkar inte heller övriga villkor för rätt till

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

bistånd eller kommunernas ansvar för socialtjänsten inom sitt område. Någon förändring av principen om kommunernas yttersta ansvar för de som vistas i kommunen eller ansvarsfördelningen mellan olika kommuner är inte avsedd. För att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska en person alltså både vara svensk medborgare och vistas i den aktuella kommunen, utöver att inte själv kunna tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt.

1 d §

Vid tillämpningen av 1 § behandlas följande personer lika med svenska medborgare:

1. den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare,

2. den som har permanent uppehållsrätt,

3. den som har beviljats internationellt skydd,

4. den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, och

5. den som har ställning som varaktigt bosatt.

Det som föreskrivs om personer som avses i första stycket p. 1–4 gäller även deras familjemedlemmar.

Paragrafen, som är ny, redogör för vilka personer som ska behandlas lika med svenska medborgare när det handlar om rätten till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Paragrafen är utformad med beaktande av artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG), rörlighetsdirektivet, artikel 11 i direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, direktivet om varaktig bosättning, samt artikel 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU, skyddsgrundsförordningen. Dessutom har artikel 13 i rådets direktiv 2001/ 55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, massflyktsdirektivet, beaktats.

Det nya kravet om svenskt medborgarskap för rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt påverkar inte nordiska medborgares rätt att alltjämt, med stöd av artikel 4 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster, införlivad i svensk rätt genom lagen (2013:134) om nordisk konvention om social trygghet, behandlas lika med svenska medborgare.

Första stycket 1 och 2 avser de personer som enligt artikel 24 i rörlighetsdirektivet ska likabehandlas med svenska medborgare. Med *arbetstagare* och *egenföretagare* som har uppehållsrätt avses samma personer som omfattas av 3 a kap. 3 § första punkten utlänningslagen (2005:716). *Permanent uppehållsrätt* har enligt 3 a kap. 6 § i utlänningslagen en EU/EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år.

Första stycket 3 är utformad med beaktande av artikel 31 i skyddsgrundsförordningen. Förordningen gäller som lag i Sverige. Det framgår direkt av förordningen att personer som har beviljats internationellt skydd ska likabehandlas med svenska medborgare vad gäller rätten till socialt stöd. Denna punkt är därför huvudsakligen en upplysningsbestämmelse. Genom punkten 3 klargörs också intentionen att både den som har beviljats flyktingstatus och den som har beviljats ställning som subsidiärt skyddsbehövande ska ha samma rättigheter som svenska medborgare i förhållande till ekonomiskt bistånd. Möjligheten att, enligt artikel 31.2 i skyddsgrundsförordningen, begränsa rätten till socialt stöd till grundläggande förmåner för personer som har status som subsidiärt skyddsbehövande ska alltså inte tillämpas.

Enligt *första stycket 4* ska den som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, behandlas lika med svenska medborgare i fråga om rätten till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt. Rätt till bistånd gäller enbart de som har folkbokförts i Sverige. De personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte har folkbokförts har inte rätt till bistånd för förmåner av motsvarande karaktär enligt 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och omfattas inte av socialtjänstlagen. Detta förhållande ändras inte genom den nya bestämmelsen.

Enligt *första stycket 5* upprätthålls delvis artikel 11.1 d i direktivet om varaktig bosättning. Den som har ställning som varaktigt bosatt ska ha samma rätt som en medlemsstats egna medborgare i fråga om socialt bistånd. Med socialt bistånd avses bland annat ekonomiskt bistånd. Ställning som varaktigt bosatt är en särskild form av uppehållstillstånd som beslutas av Migrationsverket om villkoren i 5 a kap. utlänningslagen är uppfyllda. För att kunna visa sin ställning som varaktigt bosatt och därmed likabehandlas med svenska medborgare behöver sökanden kunna uppvisa ett beslut från Migrationsverket om sådant uppehållstillstånd. Punkt 5 ger inte utrymme för att utnyttja möjligheten att begränsa likabehandlingen till sådana grundläggande förmåner som regleras i artikel 11.4 i direktivet om varaktig bosättning. Möjligheten enligt denna bestämmelse att begränsa rätten till socialt stöd till grundläggande förmåner genomförs alltså inte.

Av *andra stycket* följer att familjemedlemmar till de personer som omfattas av punkterna 1–4, det vill säga de som har uppehållsrätt som arbetstagare eller egen företagare, de som har permanent uppehållsrätt, de som har beviljats internationellt skydd och de som har beviljats ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, också ska behandlas lika med svenska medborgare. Begreppet familjemedlem ska tillämpas utifrån definitionen av begreppet i respektive unionsrättsakt som grundar rätten till likabehandling enligt punkterna 1–4. Familjemedlemmar till den som har ställning som varaktigt bosatt, punkten 5, har inte rätt att behandlas lika med svenska medborgare.

Kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd

1 e §

Den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med en svensk medborgare enligt 1 d §, har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vid tillämpning av första stycket ska inte vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd, och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, anses vara avbrott i vistelsen.

Av paragrafen, som är ny, framgår kravet för rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt för de personer som inte är svenska medborgare eller som ska behandlas lika med dessa. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Enligt *första stycket* har en person som inte är svensk medborgare eller som ska behandlas lika med en svensk medborgare rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under fem år utan avbrott.

Med laglig vistelse avses rätt att vistas i Sverige. Endast svenska medborgare har en villkorslös rätt att resa in i och vistas här i landet, se 2 kap. 7 § regeringsformen. Krävs det i ett enskilt fall uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att en person ska få vistas här ska ett sådant tillstånd eller en sådan rätt föreligga för att den enskilde ska kunna kvalificera sig. En utländsk medborgare ska ha en oavbruten laglig vistelsetid i Sverige om fem år för att kvalificera sig. Det innebär att det inte får finnas några avbrott mellan perioder av laglig rätt att vistas här, se dock andra stycket nedan. För att ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt ska även övriga villkor enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen vara uppfyllda, till exempel att inte själv kunna tillgodose sina behov.

Kvalificeringsvillkoret om fem års laglig vistelse gäller inte insatser för personliga behov. Med personliga behov avses sådana behov som inte utgör ekonomiskt bistånd, det vill säga alla behov som rör den enskildes dagliga liv eller på annat sätt är kopplade till honom eller henne som person. Det kan till exempel handla om behov av hjälp med dagliga sysslor i hemmet.

I *andra stycket* anges att vissa kortare vistelser utanför Sverige inte ska anses vara avbrott i vistelsen. Detta påverkar inte kravet på laglig vistelse i Sverige enligt första stycket, utan möjliggör för kortare vistelser utanför landet, till exempel för att hälsa på familj under semestern.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med ikraftträdandet, ska 1 e § tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med den 1 januari 2029.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet.

Övervägandena till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna finns i kapitel 9.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2027. Det innebär att de nya kraven i 4 kap. 1 och 1 e §§ socialtjänstlagen gäller ifrån ikraftträdandet.

Av *punkt 2* följer att den nya 1 e § (kvalificeringsvillkoret) ska börja tillämpas två år efter ikraftträdandet för personer som vistats i Sverige mindre än fem kalenderår innan ikraftträdandet, det vill säga efter den 1 januari 2022. Det ger personer som inte är svenska medborgare eller som ska behandlas lika med svenska medborgare och som nyligen har kommit till Sverige ett tvåårigt rådrum för att uppfylla kvalificeringsvillkoret. Det innebär att personer som har kommit att lagligen vistas i Sverige först efter den 31 december 2021, men före den 1 januari 2024, kommer att ha uppfyllt vistelsetiden om fem år innan villkoret ska börja tillämpas för dem, det vill säga den 1 januari 2029. Detta förutsatt att den lagliga vistelsen skett utan avbrott. För personer som inte har lagligen vistats i Sverige före den 1 januari 2024, utan vistats lagligen här först därefter, men den lagliga vistelsen påbörjats före ikraftträdandet, kommer kvalificeringsvillkoret att tillämpas från och med den 1 januari 2029. Det innebär till exempel att en person som lagligen vistas i Sverige först från och med 2026 inte kommer att kunna få försörjningsstöd eller ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt under åren 2029–2031, eftersom kvalificeringsvillkoret ännu inte har uppfyllts.

Av *punkt 3* framgår att prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet, oavsett om den behandlas när de nya bestämmelserna har trätt i kraft, ska prövas enligt de bestämmelser som gällde för tiden före ikraftträdandet. Det innebär att kommuner och domstolar ska tillämpa äldre bestämmelser vid prövningen av rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt som avser tid före den 1 januari 2027.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Daniel Hallberg

Utredningens förslag om villkoren för kvalificering till socialförsäkringsförmåner och för kvalificering till ekonomiskt bistånd är uppdelade i två delar: ett huvudvillkor om viss bosättningstid och ett sekundärt villkor om inkomst för snabbare kvalificering (kapitel 6). Mina synpunkter avser inkomstvillkoret.

Synpunkter på inkomstvillkoret

Utredningen anger att det angeläget med strukturer som ger möjligheter till kontroll och effektiv administration eftersom det värnar förtroendet för välfärdssystemen och deras legitimitet. Som en del av detta anges att det ska kunna bekräftas att en person som flyttat till Sverige faktiskt har haft inkomster som kvalificerar honom eller henne till förmåner. Utredningen anser därför att uppgifter i ett anställningserbjudande eller ett anställningskontrakt inte bör vara tillräckligt underlag vid en sådan bedömning. Förslaget från utredningen är i stället att bedömningen av huruvida inkomstvillkoret är uppfyllt ska göras utifrån uppgifter i arbetsgivardeklarationer.

Enligt 10 kap. 2–3 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, ska den som betalar ut kontant ersättning för arbete vid varje utbetalning göra skatteavdrag. Den som ska göra skatteavdrag ska även lämna skattedeklaration i en arbetsgivardeklaration (26 kap. 2–3 §§ SFL). Enligt 26 kap. 10 § SFL omfattar en redovisningsperiod som huvudregel en kalendermånad. Arbetsgivardeklarationen ska enligt 26 kap. 19–19 a § SFL innehålla uppgifter om bland annat sammanlagda skatteavdrag och arbetsgivaravgifter samt den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för. Den som är skyldig att lämna arbetsgivardeklarationer

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

ska också informera den som uppgifterna avser om de uppgifter om denne som lämnas i arbetsgivardeklarationen (34 kap. 3 a § SFL).

Dessa uppgifter går under benämningen *individuppgifter*. Genom införandet av individuppgifter 2019 har Skatteverket givits förbättrade möjligheter att kontrollera att rätt skatt betalas eftersom Skatteverket får tillgång till fler uppgifter i ett tidigt skede.[1] Det ger bättre förutsättningar att fastställa rätt beskattning och avgiftsunderlag på löneinkomster, vilket i sin tur ger förbättrade möjligheter till avstämningar och kontroller. Tillgången till individuppgifter på månadsbasis förenklar också administrationen av inkomstbaserade förmåner och vissa andra beslut som fattas av andra myndigheter såsom Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.[2]

Skatteverket anser att individuppgifterna generellt sett håller en hög kvalitet. Det finns dock en risk för att felaktiga individuppgifter rapporteras i syfte att få det att framstå som att en individ har en högre inkomst än vad som är fallet. 2022-års skatteförfarandeutredning (SOU 2023:47) uppgav att ”[e]n del i uppgifternas nytta är att de generellt sett har en hög kvalitet i den meningen att de allra flesta uppgifterna är korrekta. Det står dock klart att det förekommer att oriktiga uppgifter lämnas, såväl oavsiktligt som avsiktligt. Tillgången till uppgifterna för andra myndigheter än Skatteverket och för arbetslöshetskassorna innebär därmed även en risk för att oriktiga uppgifter sprids. Systemet kan missbrukas i syfte att utverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen eller inom ramen för annan brottslig verksamhet. Oriktiga uppgifter kan också ingå som en komponent i mer avancerade brottsupplägg och då underlätta eller dölja annan brottslighet.”

I förarbetena till den nuvarande regleringen anges att varje myndighet eller arbetslöshetskassa som från Skatteverket hämtar in uppgifter som lämnats i en arbetsgivardeklaration, är skyldig att själv bedöma uppgifternas tillförlitlighet. Registreringen av inlämnade uppgifter föregås inte av att Skatteverket kontrollerar uppgifterna. De rättas inte i databasen utifall det tillkommer ändringsbeslut på skatteärende som rör till exempel löneunderlag

[1] För vissa branscher infördes obligatoriet från juli 2018. Se Skatteverkets rapport Individuppgifter – varför, till vad och förslag på eventuella regelförändringar, 2019-12-06, dnr 2 12 501868-19/1211.
[2] Se Skatteverkets rapport Individuppgifter – varför, till vad och förslag på eventuella regelförändringar, 2019-12-06, dnr 2 12 501868-19/1211.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

med mera. Skatteverket ska dock informera om att uppgifterna ändrats eller rättats av uppgiftslämnaren vid utlämnande av individuppgifter till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa. Skatteverket ska vidare informera den mottagande myndigheten eller arbetslöshetskassan om att Skatteverket har frångått uppgiften i ett beskattningsbeslut. Individuppgifter kan dock inte ändras på initiativ av Skatteverket utan detta kan endast göras genom att deklaranten lämnar in nya uppgifter.

Utredningen gör bedömningen att *arbetsgivardeklarationer bör kunna ligga till grund för beräkningen av inkomst av tjänst* (avsnitt 6.4.6). I praktiken kommer de ha mycket stor vikt.

Skatteverket anser som sagt att uppgifterna generellt sett håller en hög kvalitet. Jag bedömer dock att förslaget medför risker för att individuppgifterna i vissa fall eller för vissa grupper kan komma att innehålla mer felaktigheter framöver. Genom förslaget ökar betydelsen för den enskilde av att kunna visa upp en viss nivå på inkomsten för att ta del av socialförsäkringsförmåner. Det ökar i sin tur incitamenten för att rapportera in felaktiga uppgifter, vilket i förlängningen innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar för vissa fall eller grupper. Exempelvis finns en risk för att det göder en marknad för oseriösa arbetsgivare att lämna oriktiga uppgifter om löneutbetalningar mot betalning. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning det skulle komma att ske. Utredningen har uppmärksammats på dessa risker under arbetets gång.

En alternativ utformning

Jag har framfört ett alternativ för utformningen av inkomstvillkoret under utredningens gång. Det innebär att inkomstvillkoret i stället ska hänvisa till inkomsten i beslutet om slutlig skatt. Uppgiften om individens inkomstnivå är inte beslutad förrän i beslutet om slutlig skatt.

Den alternativa utformningen innebär att inkomsterna kommer att bedömas på årsbasis i stället för på månadsbasis för de som uppfyller inkomstvillkoret genom löneinkomster som rapporteras i individuppgifter på månadsbasis. Den alternativa utformningen innebär därför en viss fördröjning av kvalificeringen till socialförsäkringen och särskilt vissa utpekade bosättningsbaserade för-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

måner genom det sekundära villkoret (inkomst för snabbare kvalificering), jämfört med utredningens förslag. Beslutet i skatteärende för individen (slutlig skatt) tas vanligen juni månad året efter inkomståret för de som lämnat in deklarationen i början av maj (något senare för de som begärt anstånd). Fördröjningen är alltså ungefär ett halvår från inkomstårets slut. (Skattebeslutet kan vidare vara klart redan i april om man godkänner sin deklaration digitalt senast i början av april, utan att ha ändrat eller lagt till någon uppgift.) Även med den alternativa utformningen innebär dock kvalificeringen genom inkomster fortfarande en snabbare kvalificering än enligt huvudalternativet, där det krävs en bosättningstid om 5 år. Även med den alternativa utformningen finns därför incitament att arbeta för att på så sätt kvalificera sig för socialförsäkringsförmåner snabbare än enligt huvudregeln.

Bedömning på årsbasis gäller dock även enligt utredningens förslag för näringsinkomster. Den alternativa utformningen skapar därför en större enhetlighet i hur olika typer av inkomster ska bedömas. För kombinatörer (det vill säga de som är både anställda och företagare) innebär alternativet också en fördel eftersom det möjliggör att såväl tjänsteinkomster som näringsinkomster kan beaktas samlat. En sådan ordning blir således neutral genom att anställda, näringsidkare och kombinatörer behandlas lika genom att samma typ av underlag ligger till grund för bedömningen och samma tidsperiod beaktas. I utredningens förslag kommer i stället näringsidkare och kombinatörer att särbehandlas gentemot den som enbart har löneinkomster eftersom deras inkomster ska beräknas på årsbasis, medan löntagares inkomster kan beaktas månadsvis. Löntagares inkomster ska därtill beaktas utifrån ett underlag som framöver riskerar att innehålla mer felaktigheter i vissa fall eller för vissa grupper.

Den alternativa utformningen är därmed att i stället för individuppgifterna använda uppgiften om den totala förvärvsinkomsten, det vill säga inkomst av tjänst och inkomst av aktiv näringsverksamhet, från beslut om slutlig skatt. Detta innebär också att det kommer att finnas en systematik i att det är inkomster som utgör ersättning för arbete som ligger till grund för kvalificeringen. För näringsidkare bör inkomstvillkoret därför relateras till den nettoinkomst som ligger till grund för egenavgifter enligt 3 kap. 12 § SAL (det vill säga inkomst av aktiv näringsverksamhet, av arbete

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

här i landet). Det är också det underlag som ligger till grund för beslut om slutlig skatt (56 kap. 6 § SFL angående beslut och 3 kap. 2 § SAL vad gäller egenavgifternas koppling till den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen).

Med den alternativa utformningen behöver utredningens förslag om det sekundära villkoret (kvalificering genom att uppfylla ett inkomstvillkor) anpassas till olika nivåer på årlig inkomst.

Utredningen anger att det angeläget med strukturer som ger möjligheter till kontroll och effektiv administration eftersom det värnar förtroendet för välfärdssystemen och deras legitimitet. Jag delar denna uppfattning. För att förslaget ska uppnå den önskade effekten — att ge ökade möjligheter till kontroll och en effektiv administration — bör dock det sekundära villkoret om individens inkomst baseras på uppgifter som hämtas ur beslutet om slutlig skatt.

Övrig synpunkt

Innebörden av förslaget är att den som vid prövningstillfället har inkomst av näringsverksamhet ska beräkna storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad till en tolftedel av antingen den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som det senaste beslutet avser. Fråga uppkommer därför om justering bör ske så att relevanta beskattningsår ska pekas ut i stället för vilka beslut som fattats under vilket kalenderår. Se Skatteverkets remissvar Ett trygghetssystem för alla (SOU 2023:30), avsnitt 2.6.3, dnr 8–2571540, 2023-12-18.

Utredningen har uppmärksammats även på detta under arbetets gång. Ett exempel på när detta, får man anta, har oavsiktliga konsekvenser, är när det sker omprövningsbeslut. Man kan som skattebetalare begära omprövning upp till sex år bakåt i tiden. Det betyder att man under 2025 kan begära omprövning för inkomståret 2019 och framåt. Det senaste beslutet avseende inkomster från näringsverksamhet kan därmed exempelvis fattas 2025 men avse beskattningsår 2019. Om det senaste beslutet enligt punkt 1 i lagförslaget är fattat 2025 och avser beskattningsår 2019 innebär det att man i

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

punkt 2 ska titta på de två beskattningsåren som föregår 2019, det vill säga 2017 och 2018. I vissa fall kan det senaste beslutet gälla år som ligger ännu lägre tillbaka i tiden, exempelvis vid omräkningar efter dom.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Särskilt yttrande av experten Emma Kindlund

Kommittén har bland annat haft i uppdrag att föreslå en ny modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden. Kommittén har även haft i uppdrag att analysera vilka effekter en kvalificering till ekonomiskt bistånd, som är det yttersta skyddsnätet, kan få vad gäller det bistånd som kommunerna kan bevilja vid akuta nödsituationer, så kallat nödbistånd.

Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt (se prop. 1996/97:124 s. 80–81 och prop. 2000/01:80 s. 93–94). Genom den föreslagna modellen för kvalificering till ekonomiskt bistånd kommer vissa personer inte att ha rätt till ekonomiskt bistånd, inte ens i akuta nödsituationer, förrän de har kvalificerat sig för sådan rätt.

Jag anser att det behöver göras ytterligare överväganden om förslaget är förenligt med barnkonventionen och Sveriges internationella åtaganden. Sverige har ställt sig bakom en rad internationella överenskommelser som rör mänskliga rättigheter och som är en del i våra internationella åtaganden. Sverige är folkrättsligt förpliktat att ha en lagstiftning som stämmer med kraven i de konventioner som vi har anslutit oss till.

Jag anser att det inte har analyserats i tillräcklig utsträckning hur inskränkningar i det yttersta skyddsnätet kan påverka personer som inte själva har förutsättningar att lösa sina försörjningsproblem. Personer i behov av ekonomiskt bistånd är en heterogen grupp. Svårigheter att försörja sig kan uppstå på grund av arbetslöshet, men det kan även handla om andra orsaker, så som ålder och funktionsnedsättning, och personer som av olika skäl befinner sig i en utsatt situation, till exempel vid utsatthet för våld i nära relation. Alla dessa personer kommer troligtvis inte kunna lösa sin situation med arbete.

Så som förslaget är utformat kan det exempelvis innebära att en barnfamilj, under en kvalificeringstid, inte kommer ha rätt till ekonomiskt bistånd för till exempel mat och kläder. Det kan även till exempel innebära att en våldsutsatt kvinna med barn som bott och jobbat i Sverige i fyra år och som är i behov av ekonomiskt bistånd för att kunna lämna en våldsam relation inte kommer ha rätt till det

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

under tiden för kvalificering. Det är inte ovanligt att en våldsutsatt person kan vara ekonomiskt beroende av den eller de som utövar våldet, möjligheten till ekonomiskt bistånd kan därför i vissa fall vara nödvändigt för att kunna lämna relationen.

I sammanhanget vill jag särskilt belysa följande artiklar i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, ESK-konventionen, Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbulkonventionen.

Enligt artikel 2 i ESK-konventionen åtar sig konventionsstaterna att garantera att rättigheterna i konventionen utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 11 erkänner konventionsstaterna rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor.

Barnkonventionen, som också är svensk lag, innehåller fyra grundprinciper och dessa är förbud mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12). Utöver grundprinciperna finns det också andra artiklar i konventionen som har betydelse när det gäller barn som lever i familjer som är beroende av ekonomiskt bistånd. Det gäller till exempel artikel 26 och 27. Artiklarna handlar om att varje barn har rätt att åtnjuta social trygghet samt den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Men konventionsstaterna ska bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad. I Sverige uppfylls detta ansvar bland annat genom kommunens skyldighet att under vissa förutsättningar ge enskilda ekonomiskt bistånd. I de fall det finns barn som berörs

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

av det ekonomiska biståndet ska socialnämnden även säkerställa dessa barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Enligt artikel 20 i Istanbulkonventionen ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att personer som har utsatts för våld har tillgång till tjänster som underlättar deras återhämtning. Dessa åtgärder ska, när det behövs, bland annat omfatta tjänster som ekonomiskt bistånd.

Artikel 28 i Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning handlar om tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet. Konventionsstaterna erkänner rätten för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta social trygghet utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning och ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att trygga och främja att denna rätt förverkligas. Det gäller bland annat genom att säkerställa rätten för personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga som lever under fattiga förhållanden tillgång till ekonomiskt stöd för utgifter som är relaterade till funktionsnedsättning.

Enligt förslaget ska bland annat den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare behandlas lika som svenska medborgare när det gäller rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Även dessa personer kan av olika skäl ha behov av ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer under de tre första månaderna. Det kan till exempel avse pengar till mat, logi eller en hemresa.

Samtidigt som att vissa personer, enligt den föreslagna modellen, kommer att behöva kvalificera sig för att få rätt till ekonomiskt bistånd, kvarstår kommunens yttersta ansvar för dessa personer (jfr 2 kap. 1 § SoL). Alla personer som vistas i Sverige omfattas av bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL. Principen om kommunens yttersta ansvar innebär att enskilda kan ha rätt till bistånd i akuta nödsituationer. Frågan är hur en kvalificeringstid, så som förslaget är utformat, förhåller sig till kommunens yttersta ansvar och hur kommunerna ska kunna ta sitt yttersta ansvar för de personer som omfattas av en sådan. Jag anser att detta inte är tillräckligt utrett och skulle behöva belysas ytterligare. Det ska betonas att 4 kap. 2 § SoL innebär en möjlighet för kommunerna att ge bistånd utöver 4 kap. 1 § SoL, men det är ingen rättighet för enskilda personer.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Vidare anser jag att utredningens konsekvensanalys vad gäller barns rättigheter är otillräcklig. Det saknas en tydlig bedömning av barns bästa och hur förslaget påverkar barns grundläggande rättigheter som till exempel rätt till liv och utveckling (artikel 6) och rätt till social trygghet (artikel 26). Det finns således en risk att förslaget om en modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd inte kommer vara förenlig med barnkonventionen, som är svensk lag, och Sveriges åtaganden på grund av internationella konventioner.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Särskilt yttrande av experten Ulrica Runemar

Jag ställer mig inte bakom utredningens förslag om kvalificering till de utpekade förmånerna i socialförsäkringen och utredningens förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd. Mina huvudsakliga skäl redovisas nedan.

Kvalificeringen till socialförsäkringen

Konstruktionen av kvalificeringsreglerna kommer att skapa en förflyttning från socialförsäkringen till det ekonomiska biståndet vilket får en rad konsekvenser:

- En direkt övervältring från statliga till kommunala bidrag med ökat antal hushåll med behov av ekonomiskt bistånd från socialtjänsten och ökade kostnader för utbetalt bistånd.
- Det skapar tillkommande uppgifter för kommunerna och en ny ordning för den sociala tryggheten i Sverige – utredningen har inte tillräcklig belyst konsekvenserna av detta för enskilda, kommunerna och för välfärden i stort.
- Ett krångligt system som blir svårt att överblicka både för enskilda och kommuner, vilket försvårar kommunernas bedömningar och utredningar.
- Förslagen kommer inte att leda till att fler går från bidrag till jobb utan i stället från bidrag (statliga) till bidrag (kommunala). De ersättningar som omfattas av utredningens förslag för kvalificering riktar sig i stor utsträckning till personer som är förhindrade att arbeta på grund av funktionsnedsättning, långvarig sjukdom eller äldre.

Kvalificering till ekonomiskt bistånd

Utredningens förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd ställer grupper av människor utan tillgång till samhällets yttersta skyddsnät. Utredningen är otydlig särskilt avseende bistånd vid akut nöd och har otillräckligt belyst konsekvenser av sina förslag för barn, kvinnor och män och kommuner samt hur det ska ses i

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

relation till kommunernas yttersta ansvar. Jag ser inte att utredningen utgör ett tillräckligt beredningsunderlag för att gå vidare med förslagen, särskilt i de delar som avser bistånd för livsföringen i övrigt och det akuta nödbiståndet.

- Kvalificering till ekonomiskt bistånd även i akuta nödsituationer undanröjer det yttersta skyddsnätet i Sverige – utredningen har inte tillräcklig utrett konsekvenserna av detta för barn, kvinnor och män, kommunerna, och för välfärden i stort. Att inte vara berättigad till ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation kommer slå hårt mot till exempel den som utsätts för våld i nära relation, den som blir utnyttjad av oseriösa arbetsgivare eller den som av andra oförutsedda skäl hamnar i en svår situation. Inte heller är barnfamiljer undantagna från kvalificering.
- Utsatta grupper som inte kan nå försörjning genom arbete riskerar drabbas orimligt hårt, däribland äldre, funktionsnedsatta och sjuka som kommer stå helt utan försörjning från samhället i avvaktan på kvalificering till socialförsäkringen eller ekonomiskt bistånd.
- Utredningens inskränkningar av barns rättigheter rimmar illa med det arbete som bedrivs för att stärka barns rättigheter inom socialtjänstområdet, i nya SoL och LVU - lagstiftaren behöver vara konsekvent.
- De utredningar som kommunerna förväntas göra avseende den enskildes uppehållsrätt och kvalificering skapar en helt orimlig administrativ börda – vi behöver värna socialtjänstens resurser.

Kommittédirektiv 2023:149

En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2023

Sammanfattning

En kommitté ska se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén ska föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd. Syftet med modellen är dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan fungera som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Kommittén ska även lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp.

Kommittén ska bland annat

- analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige genom övergångsbestämmelser, med en skälig

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

tidsfrist att nå upp till kriterierna och med hänsyn till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige, ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,

- föreslå en ny modell för successiv kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden,
- analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.

Uppdraget att föreslå en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd

En omfattande migration har skapat betydande integrationsproblem över tid

Migrationen till Sverige är och har under en längre tid varit omfattande. Under den senaste tioårsperioden (2013–2022) har, enligt SCB:s befolkningsstatistik, mellan 65 000 och 143 000 personer som inte är svenska medborgare invandrat till Sverige varje år. Det finns integrationsproblem i form av utanförskap och bidragsberoende. Av samtliga personer som invandrar till Sverige är det enligt SCB:s befolkningsstatistik endast en mindre andel som kommer hit på grund av arbete. Den kvalificerade arbetskraftsinvandringen är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi.

Efter migrationskrisen 2015 tillsattes en parlamentarisk utredning, Migrationskommittén, som i betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) bland annat analyserade vilka faktorer, utöver asylreglerna, som gör att migranter söker sig till ett visst land, så kallade tilldragningsfaktorer. Kommittén konstaterade att generella inkomstnivåer och möjligheter till arbete i olika länder

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

i allmänhet anses ha stor betydelse för migranters val av destination (s. 133).

Utrikes födda personer, framför allt de som är födda utanför Europa och som kommit till Sverige genom asylrelaterad invandring eller anhöriginvandring, har oftare en svagare förankring på arbetsmarknaden än inrikes födda. Det gäller särskilt utomeuropeiskt födda kvinnor. Det svenska välfärdssystemet bygger i grunden på att de som kan arbeta ska arbeta. Det är varken ekonomiskt eller socialt hållbart att personer som kan arbeta inte gör det. Därför är det viktigt att personer i förvärvsaktiv ålder som kommer till Sverige börjar arbeta så snart som möjligt. På så sätt kan enskilda personer både försörja sig själva och bidra till välfärden. Detta är avgörande för att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemet. För de personer som inte kommer i arbete och som får olika former av ersättningar och bidrag kan det saknas tillräckliga incitament att bli självförsörjande, vilket medför betydande risk för långvarigt utanförskap.

Ökade krav för att ta del av välfärden och andra rättigheter kan bidra till att öka drivkrafterna att arbeta och integreras samtidigt som det gör Sverige mindre attraktivt att stanna i för den som inte tar eget ansvar för sin integration.

Kvalificeringen till socialförsäkringsförmånerna för personer som kommer till Sverige

Den svenska socialförsäkringen är indelad i tre olika försäkringsgrenar. Av socialförsäkringsbalken följer att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner och den som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Den tredje försäkringsgrenen omfattar endast ett fåtal förmåner som grundas på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige, t.ex. tjänstgöring inom Försvarsmakten. Bosättning och arbete är således de grundläggande villkoren som avgör om en person är försäkrad i Sverige. Frågan om en person är försäkrad och omfattas av det svenska socialförsäkringsskyddet utreds när rätten till en socialförsäkringsförmån prövas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. För att ha rätt till en socialförsäkringsförmån behöver även de speciella förmånsvillkoren som gäller för respektive förmån vara uppfyllda.

Enligt socialförsäkringens bosättningsbegrepp ska en person anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

i landet. Vid bedömningen ska begreppet bosatt i största möjliga utsträckning användas i dess betydelse enligt normalt språkbruk och återspegla de faktiska förhållandena (prop. 1998/99:119 s. 89). Vidare ska en person som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt i landet. Bedömningen av om det kan antas att en person kommer att vistas här i landet under mer än ett år ska bygga på en prognos över den enskildes vistelsetid här och göras på grundval av hans eller hennes personliga förhållanden (prop. 1998/99:119 s. 90 och 91). Det är således fråga om en helhetsbedömning där flera olika faktorer kan ha betydelse, såsom sysselsättning i Sverige samt familje- och bostadsförhållanden. En person som behöver ha ett uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige ska dessutom ha ett sådant tillstånd för att kunna få bosättningsbaserade förmåner.

Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen har likheter med bosättningsbegreppet inom folkbokföringen, men de skiljer sig delvis åt, bland annat i fråga om tidsgränsen för hur länge en person som kommer till Sverige ska antas komma att vistas här för att anses bosatt här i landet. Att en person är folkbokförd kan vara vägledande vid bedömningen av egentlig hemvist enligt socialförsäkringsbalken, men är inte avgörande på så sätt att folkbokföring i sig utgör ett villkor.

En person som arbetar i Sverige är försäkrad för arbetsbaserade förmåner. För arbetstagare gäller den arbetsbaserade försäkringen från och med den första dagen av anställningstiden och för andra, exempelvis näringsidkare, från och med den dag då arbetet påbörjas. Enligt socialförsäkringsbalken ska en person som behöver ha ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan dessutom ha ett sådant tillstånd för att ha rätt till arbetsbaserade förmåner.

Möjligheten att få tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner i vissa gränsöverskridande situationer regleras förutom i socialförsäkringsbalken också i EU-rätten och i olika avtal om social trygghet som Sverige har ingått med andra länder. När det gäller EU-rätten handlar det bland annat om regelverken om samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem, framför allt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Det finns även förordningar och direktiv som omfattar vissa grupper av tredjelandsmedborgare

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

och som ger dem rätt till likabehandling gentemot medborgare i en EU-medlemsstat i vissa situationer och rätt till vissa delar av socialförsäkringen.

Kvalificeringen till ekonomiskt bistånd för personer som kommer till Sverige

Ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd. Biståndet prövas av socialtjänsten i respektive kommun och består av två delar: bistånd till försörjning (försörjningsstöd) och stöd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstöd ska täcka den löpande försörjningen och avser skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning, telefon, boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. I livsföringen i övrigt ingår andra nödvändiga utgifter vid sidan av försörjningen, som exempelvis kostnader för barnomsorg, läkarvård, medicin och tandvård.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Alla har möjlighet att ansöka om bistånd i den kommun där de vistas och få sin ansökan avgjord genom ett formellt beslut. Personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har dock inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär eller bistånd för bostadskostnader. Om en ansökan om bistånd berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas vid bedömningen.

Innan en individ har rätt till ekonomiskt bistånd ska han eller hon använda sina ekonomiska tillgångar samt söka andra former av bidrag eller ersättningar, t.ex. bostadsbidrag eller arbetslöshetsersättning. Om en individ inte kan försörja sig men kan arbeta ställer socialtjänsten krav om att individen ska stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket inkluderar att vara inskriven vid Arbetsförmedlingen och delta i insatser, delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, en så

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

kallad språkplikt, och praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som socialnämnden anvisat.

Antalet biståndsmottagare under 2021 uppgick till drygt 340 000. Drygt 40 procent av hushållen erhöll bistånd i tio månader eller mer under detta år, så kallat långvarigt bistånd. Ungefär 60 procent av dessa utgjordes av hushåll där någon av de sökande alternativt medsökande var utrikes född. Långvarigt bistånd i gruppen gifta par/sammanboende hushåll utbetalades i 90 procent av fallen till utrikes födda personer. Arbetslöshet var den vanligast förekommande orsaken till långvarigt bistånd och drygt hälften av alla biståndsmottagare var arbetslösa. Därefter var sociala skäl och sjukdom de vanligaste försörjningshindren. En stor andel av biståndsmottagarna hade inte rätt till ersättning från andra trygghetssystem och behövde därför vända sig till socialtjänsten för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Kvalificeringen till socialförsäkringsförmånerna och ekonomiskt bistånd behöver ses över

Samarbetspartierna uttrycker i Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, sin vilja att genomföra åtgärder för att minska sådana tilldragningsfaktorer som kan knytas till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd.

Den bosättningsbaserade socialförsäkringen innebär att personer som kommer till Sverige och som kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, redan vid ankomsten kan anses bosatta här. Därigenom kan de få tillgång till vissa förmåner i samma utsträckning som personer som redan bor här i landet sedan lång tid tillbaka, förutsatt att de har ett uppehållstillstånd. Regeringen anser att nuvarande villkor för att omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen är alltför generösa och riskerar att urholka legitimiteten i socialförsäkringssystemet, varför de bör begränsas.

Det kan även antas att ett generellt och generöst socialförsäkringssystem som det svenska kan utgöra en tilldragningsfaktor. Vidare riskerar nuvarande försäkringsvillkor att inte utgöra tillräckliga incitament för personer som kommer till Sverige som nyanlända eller icke-medborgare som redan bor i Sverige att skapa sig en egen försörjning, vilket i förlängningen riskerar att leda till bidragsberoende och utanförskap. Detsamma gäller det ekonomiska biståndet. Det finns

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

därför behov av att se över reglerna för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet. Kommittén ska även överväga om det finns behov av att ändra reglerna för kvalificering till de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna, där försäkringen i dag gäller från och med den första dagen av anställningstiden, för att till exempel minska risken för fusk och missbruk. Syftet med översynen är dels att minska risken för att socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd kan fungera som tilldragningsfaktorer, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete. En förändrad kvalificering är angeläget för att stärka incitamenten till arbete och egen försörjning.

Utgångspunkten för analysen när det gäller socialförsäkringen ska vara att kvalificeringen till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Möjligheten till kvalificering ska ske i takt med att man arbetar, betalar skatt och har permanent och laglig bosättning i Sverige. Även medborgarskap i Sverige eller i annan EU/EES-stat som grund för kvalificering till socialförsäkringen ska utredas. Kommittén ska även ta ställning till om det finns ytterligare villkor som kan vara aktuella för kvalificering till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, det kan exempelvis handla om godkänt deltagande i kurser i svenska språket och samhällsorientering. Kommittén ska när det gäller möjligheten till kvalificering genom arbete ta ställning till hur kvalificeringen ska ske utifrån omfattning på arbetet och anställningstid. Även förutsättningarna för att vikta kvalificeringsvillkoret permanent och laglig bosättning utifrån bosättningstid ska analyseras. Kommittén ska också bedöma hur olika kvalificeringsvillkor bör förhålla sig till varandra, exempelvis om arbete under en längre tid bör kunna likställas med permanent bosättning samt om olika villkor bör gälla för olika förmåner eftersom de avser olika målgrupper, t.ex. förmåner till föräldrar och barn, förmåner vid funktionshinder och förmåner relaterade till kostnader för bostad.

Utgångspunkten för analysen när det gäller ekonomiskt bistånd ska vara att kvalificering till ekonomiskt bistånd sker automatiskt för de som blir medborgare. Därutöver kan kvalificering till ekonomiskt bistånd baseras på eget arbete och permanent och laglig bosättning i Sverige. Arbete inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska pro-

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

grammet särskilt anställningsstöd ska dock inte vara kvalificerande. Om en sådan form av kvalificering inte är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden ska utgångspunkten vara att kvalificering till ekonomiskt bistånd ska kunna ske genom t.ex. aktivt deltagande i aktiviteter. Vidare ska kommittén analysera vilka effekter en kvalificering till ekonomiskt bistånd, som är det yttersta skyddsnätet, kan få vad gäller det bistånd som kommunerna kan bevilja vid akuta nödsituationer, så kallat nödbistånd. Kommittén ska också bedöma hur olika kvalificeringsvillkor bör förhålla sig till varandra.

Vad gäller kvalificeringen till såväl socialförsäkringsförmåner som till ekonomiskt bistånd ska samtliga överväganden och ställningstaganden baseras på en grundlig analys av vad som är förenligt med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden. Kommittén ska även beakta att högkvalificerad arbetskraft från andra länder är ett värdefullt tillskott till svensk ekonomi och viktig för svensk konkurrenskraft.

Kommittén ska därför

- analysera och ta ställning till på vilket sätt en person som kommer till Sverige som nyanländ ska kvalificera sig till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna föräldrapenning (på lägstanivå och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning,
- analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige genom övergångsbestämmelser, med en skälig tidsfrist att nå upp till kriterierna och med hänsyn till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige, ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, övriga bosättningsbaserade, men också arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner bör bli föremål för successiv kvalificering, och
- analysera och ta ställning till på vilket sätt ekonomiskt bistånd ska vara föremål för successiv kvalificering.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd

Utifrån analysen av möjligheten till kvalificering ska en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd tas fram. Modellen ska bidra till att minska tilldragningsfaktorer som kan knytas till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd samt öka incitamenten för arbete. Utgångspunkten är att modellen vid ikraftträdandet ska gälla för personer som kommer till landet efter en tidpunkt som kommittén bedömer som lämplig och som minimerar risken för att kortsiktiga så kallade tilldragningsfaktorer uppstår. Kommittén ska ta fram förslag på övergångsbestämmelser för icke-medborgare redan bosatta i Sverige genom att bland annat föreslå en tidsfrist under vilken de personer som berörs ges skäliga förutsättningar att nå upp till kriterierna som gäller för kvalificering till olika delar av socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd. Övergångsbestämmelserna ska också ta hänsyn till individens nuvarande etablering och möjlighet till integrering. Kommittén ska utifrån detta lämna nödvändiga författningsförslag (se t.ex. NJA 2020 s. 285). Modellen ska vara rättssäker och förutsebar samt ha hög legitimitet och vara förenlig med förvaltningsrättsliga principer. Vid översynen ska kommittén därmed beakta att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel (se 37 § förvaltningslagen). Huvudregeln är dock försedd med ett antal undantag, se t.ex. 37 § andra stycket förvaltningslagen. Huvudregeln har inte heller ansetts utgöra något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76). Modellen ska vidare även vara förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden. Modellen ska dock inte vara mer generös än vad som krävs. Vid framtagandet av modellen ska kommittén exempelvis beakta skyddsgrundsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

beviljade skyddet, omarbetning). Vidare ska modellen vara möjlig att tillämpa och administrera på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Vid framtagandet av en ny modell för kvalificering ska effekter av modellen för nyanlända som kommer till Sverige, för icke-medborgare redan bosatta i Sverige inom ramen för föreslagna övergångsbestämmelser samt för andra ersättningssystem som kan vara aktuella för nyanlända personer, såsom exempelvis etableringsersättningen, analyseras och redogöras för. I detta ingår även att analysera hur en ny modell för kvalificering påverkar in- och utträde ur olika ersättningssystem.

Avsikten med den nya modellen är inte att begränsa möjligheterna för medborgare i andra EU-länder, EES-länder, Schweiz eller nordiska länder att få svenska socialförsäkringsförmåner i situationer där samordning ska ske enligt EU-rätten eller den nordiska konventionen om social trygghet. Den fria rörligheten ska beaktas.

Kommittén ska därför

- föreslå en ny modell för successiv kvalificering till socialförsäkringsförmånerna och för kvalificering till ekonomiskt bistånd som är förenlig med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden,
- analysera hur förslaget till ny modell förhåller sig till andra befintliga regelverk som kan vara aktuella för nyanlända som kommer till Sverige och för icke-medborgare redan bosatta i Sverige inom ramen för föreslagna övergångsbestämmelser, exempelvis etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av modellen ska beskrivas. För att identifiera goda exempel, framför allt från andra EU-länder men även från länder utanför EU, ska kommittén göra en internationell jämförelse.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Uppdraget att föreslå ett avskaffande eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, en begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd för nyanlända som får etableringsersättning

För nyanlända som deltar i etableringsinsatser inom Arbetsförmedlingens etableringsprogram lämnas etableringsersättning. Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.

Etableringsersättningen är en skattefri ersättning som samordnas med andra ersättningar. Ersättningen är individuell och påverkas inte av hushållets storlek eller inkomster från andra i hushållet.

För det fall etableringsersättningen inte räcker till kan deltagare i etableringsprogrammet beviljas kompletterande ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen hos kommunens socialtjänst. Förekomsten av kompletterande ekonomiskt bistånd hos personer med etableringsersättning har ökat över tid. Etableringsersättningen har varit oförändrad sedan den infördes år 2010, till skillnad från riksnormen för försörjningsstöd inom det ekonomiska biståndet som årligen räknas upp. Ekonomiskt bistånd är hushållsbaserat och minskas i normalfallet proportionerligt med hushållets tillkommande inkomster. Möjligheten att få kompletterande ekonomiskt bistånd samtidigt som en person får etableringsersättning kan leda till svaga ekonomiska incitament för vissa personer att börja arbeta eller utöka sin arbetstid. Svaga incitament att arbeta riskerar att leda till långa tider i arbetslöshet och utanförskap, varför möjligheten för nyanlända invandrare att få ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen parallellt med etableringsersättning bör ses över.

Kommittén ska därför

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända invandrare som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska vara förenliga med EU-rätten och andra bindande internationella åtaganden.

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvenser för andra befintliga regelverk och ersättningssystem av kommitténs förslag ska beräknas och redovisas. Även konsekvenser för enskilda och civilsamhället ska beskrivas, särskilt konsekvenser för enskildas ekonomiska och sociala situation såväl på kort som på lång sikt. Kommittén ska särskilt redovisa hur förslagen kan påverka den enskildes incitament och förutsättningar att delta i etableringsinsatser.

Konsekvenser för Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens administration och möjlighet till effektiv kontroll ska redovisas. Även möjliga risker förenade med olika kvalificeringsvillkor, som exempelvis risken för falska eller oriktiga anställningsavtal, ska beskrivas. Vidare ska kommittén redovisa kostnader för kommunerna utifrån hur många hushåll som kommer att ha rätt till ekonomiskt bistånd med de föreslagna förändringarna. Kommittén ska särskilt beskriva konsekvenser för den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver för nyanlända inom etableringsprogrammet liksom för utrikes födda personers etablering på arbetsmarknaden i stort. Samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen, såsom ökade eller minskade kostnader för det allmänna, ska bedömas. Om förslag lämnas som innebär kostnader för det allmänna ska dessa åtföljas av finansieringsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska kommittén samverka med berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer. Kommittén ska beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget och samverka med pågående utredningar som berörs av förslagen, bland annat Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16), uppdraget att utreda aktivitetsplikt (S 2022:E) och Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:05).

Frågan om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd har kopplingar till flera andra delar i Tidöavtalet, varför kommittén

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

vid genomförandet av uppdraget löpande och vid några givna tidpunkter ska hålla Regeringskansliet informerat om hur arbetet fortskrider. Kommittén ska också hålla sig informerad om och ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.

(Socialdepartementet)

cialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare - KS-2025/00452-8 Svar på remiss: SOU 2025:53 En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare : sou_2025_53

Kommittédirektiv 2024:71

Tilläggsdirektiv till Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juli 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 kommittédirektiv om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare (dir. 2023:149). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 september 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2025.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-17

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2024/00433

Information och samråd – Utvärdering av Planeringsprocess inför 2026

Förslag till beslut
Kommunstyrelsens näringslivsutskott beslutar

att godkänna informationen

att synpunkter/reflektioner från genomfört samråd sammanställs och presenteras vid utskottets sammanträde i september.

Ärendebeskrivning
I enlighet med av kommunfullmäktige fastställd riktlinje för planeringsprocessen ska processen utvärderas årligen. Utöver i KSnau sker utvärdering i Centrala samverkansgruppen, Stadsdirektörens forum (förvaltningschefer), Ekonomidirektörens ledningsgrupp(ekonomichefer), Hr-direktörens ledningsgrupp (HR-chefer), Stadsledningskontorets ledningsgrupp och i kommunens stabsnätverk.

Efter att utvärdering är genomförd i alla instanser sammanställs ev förslag till justeringar och presenteras för KSnau för bedömning och beslut om fortsatt hantering.

Förslag till justeringar av principiell karaktär tillställs därefter kommunfullmäktige (sker genom revidering av ovan nämnda riktlinje).

Justeringar av operativ karaktär fastställs av KSnau/KS.

Beslutsunderlag
Tidplan och frågeställningar för utvärdering

Beredningsansvariga
Dan Gideonsson

Beslutet ska skickas till

Tjänsteskrivelse

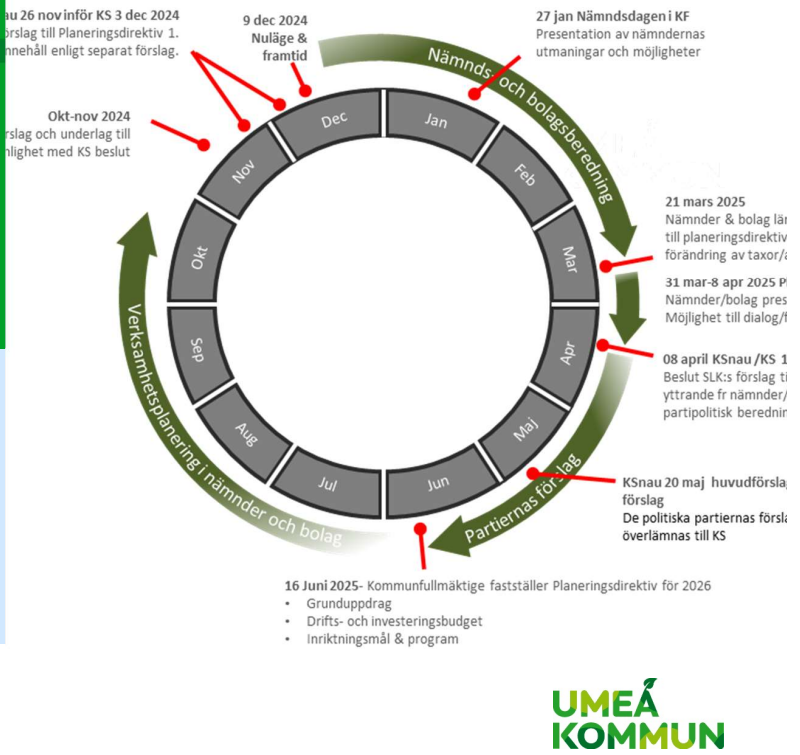
Dnr: KS-2024/00433

Margaretha Alfredsson
Stadsdirektör

Dan Gideonsson
Ledningskoordinator

Utvärdering

Planeringsprocess inför 2026



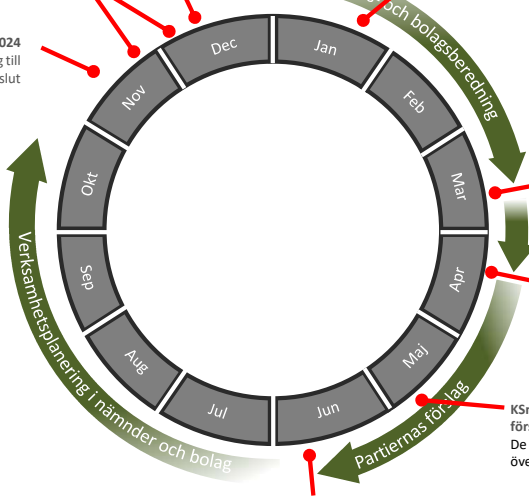
UMEÅ KOMMUN

Tidplan utvärdering planeringsprocess inför 2026

Forum/grupp	Datum	Fokus
EDL	2 juni	Beredning, ekonomiska underlag och yttranden
Stabsnätverk	9 juni	Processen i sin helhet – beredning i förvaltningarna
KSnau	5 aug	Utvärdering Processen i sin helhet, politisk beredning
Stadsdirektörens forum	8 aug	Processen i sin helhet
EDL	11 aug	Forts utvärdering - Beredning, ekonomiska underlag och yttranden
HDL- HR ledningsgrupp	11 aug	Underlag och prognoser och personalpolitiska mål
Centrala samverkansgruppen	13 aug	Processen i sin helhet, insyn och transparens.
Sakkunniga SLK	13 aug	Underlag och prognoser, roll- och ansvarsfördelning
UKF	12 aug	Ägarstyrning, samordning och koncernperspektiv
Programansvariga chefer	18 aug	Beredning mål & program
		Sammanställning av utvärderingar och förslag till justeringar.
KSnau	**9 sep**	**Presentation av utvärdering & förslag till justeringar inför att planprocessen drar igång igen**
Återkoppling		EDL, HDL, SDF, stabsnätverket, programansvariga chefer, sakkunniga SLK

UMEÅ KOMMUN

Planeringsprocess inför 2026



KSnau 26 nov inför KS 3 dec 2024
Beslut SLKs förslag till Planeringsdirektiv 1.
Innehåll enligt separat förslag.

9 dec 2024
Nuläge & framtid

27 jan Nämndsdagen i KF
Presentation av nämndernas utmaningar och möjligheter

Okt-nov 2024
SLK sammanställer förslag och underlag till planeringsdirektiv i enlighet med KS beslut

21 mars 2025
Nämnder & bolag lämnar yttrande över förslag till planeringsdirektiv och lämnar förslag på ev. förändring av taxor/avgifter och expedierar till KS

31 mar-8 apr 2025 Planeringsdialog
Nämnder/bolag presenterar yttranden för KSnau
Möjlighet till dialog/frågor

08 april KSnau /KS 15 april 2025
Beslut SLK:s förslag till planeringsdirektiv 2, inkl. yttrande fr nämnder/bolag överlämnas till partipolitisk beredning

KSnau 20 maj huvudförslag/ KSnau 27 maj övriga förslag
De politiska partiernas förslag till planeringsdirektiv överlämnas till KS

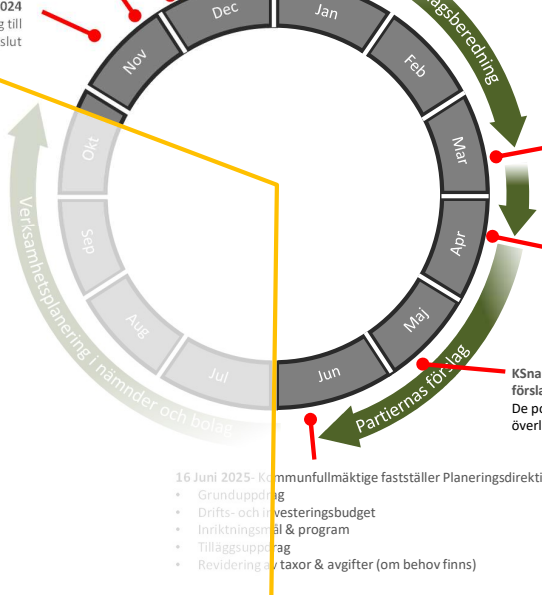
16 Juni 2025- Kommunfullmäktige fastställer Planeringsdirektiv för 2026

- Grunduppdrag
- Drifts- och investeringsbudget
- Inriktningsmål & program
- Tilläggsuppdrag
- Revidering av taxor & avgifter (om behov finns)

UMEÅ KOMMUN

Planeringsprocess inför 2026

Utvärdering av VP-arbete i nämnder och bolag genomförs i okt/nov



KSnau 26 nov inför KS 3 dec 2024
Beslut SLKs förslag till Planeringsdirektiv 1.
Innehåll enligt separat förslag.

9 dec 2024
Nuläge & framtid

Okt-nov 2024
SLK sammanställer förslag och underlag till planeringsdirektiv i enlighet med KS beslut

27 jan Nämndsdagen i KF
Presentation av nämndernas utmaningar och möjligheter

21 mars 2025
Nämnder & bolag lämnar yttrande över förslag till planeringsdirektiv och lämnar förslag på ev. förändring av taxor/avgifter och expedierar till KS

31 mar-8 apr 2025 Planeringsdialog
Nämnder/bolag presenterar yttranden för KSnau
Möjlighet till dialog/frågor

08 april KSnau /KS 15 april 2025
Beslut SLK:s förslag till planeringsdirektiv 2, inkl. yttrande fr nämnder/bolag överlämnas till partipolitisk beredning

KSnau 20 maj huvudförslag/ KSnau 27 maj övriga förslag
De politiska partiernas förslag till planeringsdirektiv överlämnas till KS

16 Juni 2025- Kommunfullmäktige fastställer Planeringsdirektiv för 2026

- Grunduppdrag
- Drifts- och investeringsbudget
- Inriktningsmål & program
- Tilläggsuppdrag
- Revidering av taxor & avgifter (om behov finns)

UMEÅ KOMMUN

Utvärderingsfrågor

Generellt för planeringsprocessen som helhet (besvaras av samtliga):

- Är de önskvärda effekterna som den nya processen ska ge tillräckligt kända?
  Dvs har planeringsprocessen inför 2025 utformats så att den:
  - gett tid för analys, dialog och faktainhämtning?
  - utgått från prognos över tillgängliga medel?
  - ökat fokus på nämnders och bolags grunduppdrag/ändamål?
  - främjat effektiv användning av de medel kommunen förfogar över?
  - skapat förutsättningar för långsiktighet?
  - främjat samordning mellan kommunens nämnder och de kommunala bolagen?
  - varit transparent och utförts så att vägval/beslut är spårbara i efterhand?

Delprocess 1 – Planering och anvisningar (besvaras av samtliga)

- Var informationen inför genomförande av planeringsprocessen tillräckligt bra?
  Om inte vad kan förbättras?

UMEÅ KOMMUN

Utvärderingsfrågor KSnau/sakkunniga

Delprocess 2 – underlag, analyser och fakta (förtroendevalda och sakkunniga SLK)

- Har förväntningar på vilka underlag, yttranden och förslag som ska tas fram varit tydliga och kända?
- Har analyser och faktaunderlag varit tillgängliga i tid & hållit den kvalitet som krävs?
  Om inte vad kan förbättras?
- Vilka underlag skulle ni önska fanns med i processen inför kommande år?
- Är det ngt i innehåll/form för presentationen vid nuläge & framtid som behöver ses över?

Delprocess 3 – Nämnds- och bolagsberedning samt dialog

- Hur har nämndsdialogerna fungerat?
- Har informationen från nämnderna varit ändamålsenlig?

UMEÅ KOMMUN

Utvärderingsfrågor KSnau

Delprocess 4 – Sammanställning & överlämning till partierna (förtroendevalda)

- Vad kan förbättras i hur underlag och yttranden från nämnder och bolag har sammanställts och överlämnats?

Delprocess 5 – Partipolitisk beredning (förtroendevalda)

- Har processen underlättat/försvårat det partipolitiska arbetet?
- Vad kan förbättras för att underlätta den partipolitiska beredningen?

UMEÅ KOMMUN

Andra reflektioner/förslag?

UMEÅ KOMMUN

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-06-16

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2024/00830

Översyn av policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet – remissammanställning samt vägval för implementering

Förslag till beslut
Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott beslutar

att godkänna informationen

att fortsatt beredning av förslag till plan för implementering sker i enlighet med alternativ 2 – sekventiell implementering.

Ärendebeskrivning
I mars beslutade kommunstyrelsen att överlämna förslag till ny policy samt ny riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet på remiss till kommunens nämnder och bolag för yttranden.

Genomgång av inkomna remissyttranden
Totalt har det inkommit 12 remissyttranden från kommunens nämnder. En övervägande majoritet av dessa remissyttranden är i grunden positiva till de förändringar som föreslås. Tre nämnder är varken positiva eller negativa till förslagen och en nämnd avstyrker förslagen i dess nuvarande form.

Vid sammanträdet presenteras en sammanställning av de inkomna remissyttrandena inklusive information om hur dessa remissyttranden kommer att beaktas under den fortsatta beredningen.

Vägval inför upparbetande av plan för implementering
Då förslag till ny policy/riktlinje bedöms innebära en större förändring av nuvarande roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och kommunens nämnder upparbetas även förslag till plan för implementering av sagda policy/riktlinje. Plan för implementering kommer tillställas kommunstyrelsen tillsammans med förslag till ny policy/riktlinje och verkställs under förutsättning att kommunfullmäktige fastställer förslag till ny policy/riktlinje.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2024/00830

Vid sammanträdet presenteras två olika alternativa vägar för genomförande av sagda implementering. Utskottet får i samband med genomgången möjlighet att i samrådsform lämna medskick inför den fortsatta beredningen av plan för implementering.

Beslutsunderlag

Sammanställning av inkomna yttranden
Vägval för fortsatt beredning av plan för implementering

Beredningsansvariga

Dan Gideonsson

Beslutet ska skickas till

Margaretha Alfredsson
Stadsdirektör

Dan Gideonsson
Ledningskoordinator

Inkomna yttranden över förslag till reviderad policy/riktlinje för upphandlings- och inköpsområdet

Nämnd	Remissyttrande beslutat	Positiv/negativ/neutral
Kulturnämnden	24-apr-25	Positiva till förslaget
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	15-maj-25	Neutrala
Jämställdhetsutskottet	15-maj-25	Positiva till förslaget
Umeåregionens brand- och räddningsnämnd	20-maj-25	Neutrala
Valnämnden	20-maj-25	Positiva till förslaget
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	21-maj-25	Positiva till förslaget
Byggnadsnämnden	21-maj-25	Neutrala
Fritidsnämnden	21-maj-25	Positiva till förslaget
Tekniska nämnden	22-maj-25	Positiva till förslaget
För- och grundskolenämnden	22-maj-25	Positiva till förslaget
Individ- och familjenämnden	23-maj-25	Negativa
Äldrenämnden	23-maj-25	Positiva till förslaget

Sammanställning av nämndernas yttrande maa förslag till reviderad policy/riktlinje för upphandling & inköp

Sammanställning upprättad 250616

Remissinstans	Yttrande	Positiv/negativ/neutral	Område	Beaktas/beaktas ej	Kommentar
Kulturnämnden	**Kulturnämnden anser att förslagen till riktlinje respektive policy för upphandlings- och inköpsverksamhet är bra.**	Positiv	Ej spec	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Det är rimligt att en nämnd som har ett specifikt ansvar enligt grunduppdrag och reglemente också ansvar för inköp tillhörigt verksamheten. För kulturnämndens del, till exempel inköp av Biblioteksbuss, biblioteksystem, instrument, litteratur och konst.	Positiv	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Den treåriga inköpsplanen får inte vara så rigid att den inte kan justeras under innevarande planeringstid utifrån de faktiska behov av inköp en enskild nämnd har.	Neutral	Strategisk styrning	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	Ingår redan i nuvarande förslag till rikttlinje (se sista stycket sid 8 i riktlinjen)
	I det kommunövergripande ansvaret för inköpsprocessen bör upphandlingsenheten tillhandahålla utbildningar för nämndernas upphandlingsansvariga personer.	Neutral	Implementering	Beaktas i plan för implementering	Ingår i förslag till plan för implementering
JUSK	Den föreslagna policyn säger att Upphandlíng och inköp är strategiska verktyg som (bland annat) ska bidra till att uppfylla kommunfullmäktiges inriktningsmål (varav jämställdhetsmålet är ett av inriktningsmålen). **Jämställdhetsutskottet ser positivt på att den nya policyn tydliggör att upphandling och inköp är strategiska verktyg att använda för att uppnå de av kommunfullmäktige beslutade inriktningsmålen.**	Positiv	Ej spec	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Policyn tydliggör vidare att det är kommunstyrelsen som ansvarar för att ha uppsikt över och utöva samordnad styrning av inköpsverksamhet inom kommunen. Jämställdhetsutskottet önskar här att i det fortsatta arbetet med stöd och utbildning kopplat till nämnder och upphandlingsansvariga, alternativt i strukturer för uppföljning – att det är av särskild vikt att stöd ges till nämnder kring hur de kan arbeta för att uppfylla inriktningsmålen.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas i plan för implementering	Prioritering av inriktningsmål per kategori åligger enligt förslaget KS
	Det behöver finnas särskild uppföljning på aggregerad nivå från de olika nämnderna för att säkerställa att upphandling och inköp på helheten används som ett strategiskt verktyg för att nå inriktningsmålen.	Neutral	Strategisk styrning	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	Ingår i befintligt förslag (se sid 13 i riktlinjen)
	Den föreslagna policyn säger även att "All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där det kommungemensamma intresset har företräde framför enskilda nämnders/bolags intressen om dessa står i konflikt till varandra". Jämställdhetsutskottet ser att denna formulering är viktig för att kunna använda Upphandling och inköp som ett strategiskt verktyg för utvecklingsarbete och anser att det är av stor vikt att den finns med i policyn. Samtidigt ser också utskottet att detta mål kan utgöra grund för frågor kring vad det kommungemensamma intresset är, samt vem som har tolkningsföreträde när intressen kan anses stå i konflikt till varandra. Jämställdhetsutskottet anser att det därför är av vikt i arbetet med den nya strukturen för Upphandling och inköp att detta ges ett särskilt fokus.	Neutral	Strategisk styrning	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	Prioritering av inriktningsmål per kategori åligger enligt förslaget KS
UBRN	Förslaget till förändrad inköpsverksamhet kommer att ställa högre krav, jämfört med idag, på att nämndernas förvaltningar har kompetens inom upphandling och inköp. Upphandlingsbyrån med dess kompetens kommer att bibehållas vilket är bra men förslaget behöver förtydligas avseende Upphandlingsbyråns roll och hur nämnderna rent praktiskt kommer få det stöd som krävs för att inköp och upphandlingar ska genomföras enligt gällande regelverk.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Ingår i förslag till plan för implementering
	Nämndernas administration kommer att öka genom att upphandlingsärendena ska beredas och beslutas av respektive nämnd. För att detta ska kunna hanteras av nämnderna behöver stöd i form av utbildningar, mallar, rutiner m.m. utvecklas.	Neutral	Implementering	Beaktas i plan för implementering	Olika förflyttning krävs i olika nämnder (vissa nämnder såsom TN, IFN, ÄN, VN hanterar redan upphandlingsärenden idag).
	Brand- och räddningsnämnden anser att det är bra att det i remisshandlingarna framgår att kommunstyrelsen föreslås ta fram och utveckla en stödjande kommungemensam process "Genomföra direktupphandling" i samverkan med kommunens förvaltningar samt fortlöpande utbilda och ge stöd och råd till förvaltningarna avseende direktupphandlingar.	Positiv	Implementering	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	Ingår i befintligt förslag
MHN	Nämnden anser att bakgrundsbeskrivning och nulägesanalys behöver kompletteras utifrån ett lärande och ansvarstagande perspektiv. Flera viktiga delar i förslaget är inte nya och analysen bör omfatta frågan om brister i ansvarstagandet. Exempelvis har det inom kommunen tagits fram åtgärdsförslag för upphandling med hänsyn till klimat och resursnyttjande inom projektet "Klimathänsyn i upphandling". Rekrytering av hållbarhetstrateger enligt åtgärdsförslag 1 har diskuterats inom upphandlingsbyrån men beskrivning av eventuellt genomförande och utvärdering saknas i analysen.	Neutral	Strategisk styrning	Beaktas i plan för implementering	Nu ingick det inte i uppdraget att analysera eller utvärdera genomförandet av enskilda projekt. Den intressanta frågan att ställa sig är ju varför de åtgärdsförslag som upparbetades inom projektet ej bedömts eller prioriterats på politisk nivå? Avsaknad av arena och processer för strategisk inköpsverksamhet kan vara en del av svaret....
	Rubriken syfte: I förslaget anges att syftet med policyn är att tydliggöra förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Nämnden anser att en policy inte bör innehålla organiserande styrning och att detta inte är i linje med kommunens "Riktlinje för styrande dokument" beslutad av kommunstyrelsen 2024-01-16 89.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Korrekt analys: Avsaknad av nivå för organisatorisk styrning m högre detaljeringsgrad (under reglemente) är en lucka i nuvarande styrmodell. En komplettering av nuvarande styrmodell ligger dock ej inom uppdraget att ta fram förslag till reviderad policy/riktlinje för inköps- och upphandlignsverksamhet.

	Rubriken principer och förhållningsätt Nämnden anser att sista punkten bör utgå eftersom den som inriktningsmål är omhändertagen inom program social hållbarhet. Policyns bidrag till uppfyllelse av inriktningsmålen finns i tredje punkten. Under denna rubrik med underrubriker finns en målkonflikt då det samtidigt anges att upphandling och inköp är ett strategiskt verktyg för att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylls. Vidare sägs att; Av kommunfullmäktige fastställd prioriteringsordning ska prägla utformning av kommunens inköpsverksamhet samt enskilda upphandlingarnas utformning och innehåll. Nämnden anser att det finns en risk att prioriteringsordningen tillsammans med förslaget till policy hämmar en effektiv och kreativ upphandlings- och inköpsverksamhet utifrån en helhetssyn på samhällsutmaningarna. Nämnden anser att en policy och/eller riktlinjer bör innehålla strategiska förhållningssätt som förutom effektivitet tydliggör övergripande förhållningssätt till innovation, miljö, etik och sociala hänsyn.	Neutral	Strategisk styrning	Beaktas i tjänsteskrivelse	KFs prioriteringsordning kan ej förbises eller rundas (dvs att inriktningsmål skulle överställas medel resp grunduppdrag). Inom de gränser som prioriteringsordningen anger är inköp och upphandling strategiska verktyg för att verkställa grunduppdrag och verka för inriktningsmål)
	Rubriken ansvarsfördelning i Riktlinjen Nämnden anser att det principiellt är mer ändamålsenligt med en centralt placerad funktion för de små nämnderna som bistår med insatser i de fåtal upphandlingar som förekommer hos vissa nämnder under ett år. Upprättthållande av kompetens/kvalitet är utmanande och kostsamt när volymerna är små. Ett principiellt ställningstagande i denna och motsvarande sakfrågor vore välloviligt.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - uppkommna missförstånd om detta behöver åtgärdas i samband med implementering (genom kommunikation, förankring, utbildning)
VN	**Valnämnden ser positivt på de förslag som redovisas i dokumenten.** Förändringarna känns såväl naturliga som nödvändiga att genomföra.	Positiv	Ej spec	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Nämnden vill särskilt lyfta fram vikten av det kommungemensamma stödet. Valnämnden ser en risk för ökad administration i en liten och sårbar verksamhet om ett större ansvar när det gäller inköps- och upphandlingsfrågor läggs på respektive nämnd. Det gäller framför allt delar av arbetet med direktupphandlingar.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Olika förflyttning krävs i olika nämnder men KS ansvar för **stöd** vid direktupphandling (verkställs genom upphandlingsbyrån) kvarstår precis som idag.
GyVN	**Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser generellt positivt på förslaget** med att stärka kommunens strategiska arbete där policyn sätter riktningen för utformningen av nämndernas förhållningssätt och riktlinjen tydliggör ansvarsfördelningen. Detta stärker kommunens arbete med att tillgodose att ekonomiska resurser nyttjas effektivt och förebygger risk för välfärdskriminalitet.	Positiv	Strategisk styrning	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Begrepp och definitioner Under rubriken begrepp och definitioner är det oklart om vad som avses med upphandling och olika typer av avtal. I riktlinjen används begreppen direktupphandlade avtal, enskild upphandling, egna avtal och ramavtalsupphandling. Skillnaden mellan dessa har betydelse för att förstå vilket ansvar nämnden har i dessa frågor. Exempelvis, hur nämnden ska tolka förslaget på kontroll och uppföljning gällande egna avtal får här stor betydelse för vilken typ av avtal det handlar om. Gäller det direktupphandlade avtal som på sidan 12 i riktlinjen anges "en upphandling där det inte finns något lagkrav på hur en leverantör ska anlitas" eller om det gäller ramavtal som faller inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU). Beroende på vilket ansvar nämnden har i detta avseende får det konsekvenser för hur nämndens förvaltning behöver organisera upphandlingsverksamheten och vilken kompetens som krävs för detta.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Får genomslag på taktisk nivå (eg delprocess - *bedöm och rekommendera upphandlingstyp*).
	Vidare noterar nämnden att kopplingen till KS delegationsordning, som reglerar vilken instans som har rätt att upphandla varor och tjänster till viss beloppsgräns, inte omnämns eller relateras till i riktlinjen. En hänvisning bör göras till detta dokument då det har betydelse för nämndernas och förvaltningarnas ansvar i frågan.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas i tjänsteskrivelse	Om KF fastställer ansvarsfördelning enligt förslag så kommer varje nämnd behöva komplettera sin egen delegationsordning med de delar nämnden väljer att delegera.
	Sammantaget anser nämnden att rubriken "begrepp och definitioner" i riktlinjen ska förtydligas avseende avtal samt att hänvisa, som relaterat dokument, till KS delegationsordning.	Neutral	Ej spec	Beaktas i tjänsteskrivelse	Om KF fastställer ansvarsfördelning enligt förslag så kommer varje nämnds behöva komplettera sin egen delegationsordning med de delar nämnden väljer att delegera.
	Organisation och ansvar Nämnden ser positivt på förslaget att stärka kompetens och rutiner i upphandlings- och inköpsfrågor samt att regelbundet följa upp inköp och avtal, vilka sammantaget borgar för kostnadseffektivitet och minskad risk för välfärdskriminalitet.	Positiv	Strategisk styrning	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Med otydligheten över vilka avtal nämnden ansvarar för att upphandla följer också otydlighet kring vilken roll upphandlingsbyrån kommer att ha gentemot nämnderna. I dagsläget leder upphandlingsbyrån arbetet med att upphandla ramavtal såsom skolskjuts för anpassad grundskola och gymnasieskola med dess expertis om förfrågningsunderlag, anbudsförfarande, tilldelning och tecknande av avtal.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Får genomslag på taktisk nivå (eg delprocess - *bedöm och rekommendera upphandlingstyp*).
	Även uppföljningen av avtalet har genomförts av upphandlingsbyrån. I båda fallen har förvaltningen bidragit med sin verksamhetskompetens men har inte innehaft huvudansvaret för upphandlingen.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Sammanblandning av ansvarsfördelning mellan enskild nämnd och KS samt ansvarsfördelning mellan enskild förvaltning och SLK upphandlingsbyrå.
	Skulle upphandlingsarbetet som idag utförs av upphandlingsbyrån flyttas ut till nämnderna och förvaltningarna finns risk för att likvärdighet i hanteringen går förlorad. Vidare riskerar decentralisering av arbetsuppgifter att leda till dubbelarbete när flera nämnder/förvaltningar utför samma jobb utan central samordning. Utan denna samordning finns även risk att nämnderna fattar beslut om att upphandla varor och tjänster som inte är synkroniserade vad gäller tidsperspektiv under avtalsperioden. Det finns även risk för att samma leverantörer följs upp på olika sätt eller vid flera olika tidpunkter från olika nämnder. Med denna tolkning av nämndens ansvar som upphandlande myndighet innebär att den expertiskompetens som krävs på området i dagsläget saknas och skulle medföra behov av fler medarbetare, vars kompetens är svårrekryterad, och därmed tillkommande kostnader för nämnden.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - uppkommna missförstånd om detta behöver åtgärdas i samband med implementering (genom kommunikation, förankring, utbildning)

	Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill understryka att det nya ansvar som kommer med förslaget för nämnderna rimligen bör innebära att resurser förflyttas ut till förvaltningarna från de verksamheter som idag bär ansvaret, för att bibehålla principen om att ansvar, resurser och befogenheter följer varandra.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - uppkommna missförstånd om detta behöver åtgärdas i samband med implementering (genom kommunikation, förankring, utbildning)
	Sammanfattningsvis anser gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att riktlinjen behöver förtydligas på sådant sätt att nämnden och förvaltningen förstår vilket ansvar som åläggs den som upphandlande myndighet och vidare att upphandlingsbyråns expertiskompetens behöver komma nämnderna och förvaltningarna till större gagn i förslaget.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Får genomslag på taktisk nivå (eg delprocess - *bedöm och rekommendera upphandlingstyp*).
	I övrigt ser nämnden positivt på förslaget och ser fram emot en plan för kompetenshöjande insatser av såväl tjänstepersoner som politiker i inköps- och upphandlingsfrågor.	Positiv	Implementering	Beaktas i plan för implementering	Ingår i förslag till plan för implementering
TN	Tekniska nämnden tycker att det är viktigt att tydliggöra ansvarsfördelningen och förbättra upphandling- och inköpsprocessen vilket gör att **Tekniska nämnden ställer sig bakom det som står i remissen.**	Positiv	Ej spec	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Tekniska nämnden ser fram emot det fortsatta arbetet med att utfärda riktlinjer och anvisningar för att upprätthålla en ändamålsenligt och samordnad inköpsverksamhet.	Positiv	Implementering	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
FoGN	**För- och grundskolenämnden ser generellt positivt på förslaget** med att stärka kommunens strategiska arbete där policyn sätter riktningen för utformningen av nämndernas förhållningssätt och riktlinjen tydliggör ansvarsfördelningen. Detta stärker kommunens arbete med att tillgodose att ekonomiska resurser nyttjas effektivt och förebygger risk för välfärdskriminalitet.	Positiv	Strategisk styrning	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Begrepp och definitioner Under rubriken begrepp och definitioner är det oklart om vad som avses med upphandling och olika typer av avtal. I riktlinjen används begreppen direktupphandlade avtal, enskild upphandling, egna avtal och ramavtalsupphandling. Skillnaden mellan dessa har betydelse för att förstå vilket ansvar nämnden har i dessa frågor. Exempelvis, hur nämnden ska tolka förslaget på kontroll och uppföljning gällande egna avtal får här stor betydelse för vilken typ av avtal det handlar om. Gäller det direktupphandlade avtal som på sidan 12 i riktlinjen anges "en upphandling där det inte finns något lagkrav på hur en leverantör ska anlitas" eller om det gäller ramavtal som faller inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU). Beroende på vilket ansvar nämnden har i detta avseende får det konsekvenser för hur nämndens förvaltning behöver organisera upphandlingsverksamheten och vilken kompetens som krävs för detta.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Får genomslag på taktisk nivå (eg delprocess - *bedöm och rekommendera upphandlingstyp*).
	Vidare noterar nämnden att kopplingen till KS delegationsordning, som reglerar vilken instans som har rätt att upphandla varor och tjänster till viss beloppsgräns, inte omnämns eller relateras till i riktlinjen. En hänvisning bör göras till detta dokument då det har betydelse för nämndernas och förvaltningarnas ansvar i frågan.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas i tjänsteskrivelse	Om KF fastställer ansvarsfördelning enligt förslag så kommer varje nämnds behöva komplettera sin egen delegationsordning med de delar nämnden väljer att delegera.
	Sammantaget anser nämnden att rubriken "begrepp och definitioner" i riktlinjen ska förtydligas avseende avtal samt att hänvisa, som relaterat dokument, till KS delegationsordning.	Neutral	Ej spec	Beaktas i tjänsteskrivelse	Om KF fastställer ansvarsfördelning enligt förslag så kommer varje nämnds behöva komplettera sin egen delegationsordning med de delar nämnden väljer att delegera.
	Organisation och ansvar Nämnden ser positivt på förslaget att stärka kompetens och rutiner i upphandlings- och inköpsfrågor samt att regelbundet följa upp inköp och avtal, vilka sammantaget borgar för kostnadseffektivitet och minskad risk för välfärdskriminalitet.	Positiv	Strategisk styrning	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Med otydligheten över vilka avtal nämnden ansvarar för att upphandla följer också otydlighet kring vilken roll upphandlingsbyrån kommer att ha gentemot nämnderna. I dagsläget leder upphandlingsbyrån arbetet med att upphandla ramavtal såsom skolskjuts för anpassad grundskola och gymnasieskola med dess expertis om förfrågningsunderlag, anbudsförfarande, tilldelning och tecknande av avtal.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Sammanblandning mellan ansvarsfördelning mellan enskild nämnd och KS samt ansvarsfördelning mellan enskild förvaltning och SLK upphandlingsbyrå.
	Även uppföljningen av avtalet har genomförts av upphandlingsbyrån. I båda fallen har förvaltningen bidragit med sin verksamhetskompetens men har inte innehaft huvudansvaret för upphandlingen.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Sammanblandning av ansvarsfördelning mellan enskild nämnd och KS samt ansvarsfördelning mellan enskild förvaltning och SLK upphandlingsbyrå.
	Skulle upphandlingsarbetet som idag utförs av upphandlingsbyrån flyttas ut till nämnderna och förvaltningarna finns risk för att likvärdighet i hanteringen går förlorad. Vidare riskerar decentralisering av arbetsuppgifter att leda till dubbelarbete när flera nämnder/förvaltningar utför samma jobb utan central samordning. Utan denna samordning finns även risk att nämnderna fattar beslut om att upphandla varor och tjänster som inte är synkroniserade vad gäller tidsperspektiv under avtalsperioden. Det finns även risk för att samma leverantörer följs upp på olika sätt eller vid flera olika tidpunkter från olika nämnder.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - uppkommna missförstånd om detta behöver åtgärdas i samband med implementering (genom kommunikation, förankring, utbildning)
	Med denna tolkning av nämndens ansvar som upphandlande myndighet innebär att den expertiskompetens som krävs på området i dagsläget saknas och skulle medföra behov av fler medarbetare, vars kompetens är svårrekryterad, och därmed tillkommande kostnader för nämnden.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - uppkommna missförstånd om detta behöver åtgärdas i samband med implementering (genom kommunikation, förankring, utbildning)
	Sammanfattningsvis anser för- och grundskolenämnden att riktlinjen behöver förtydligas på sådant sätt att nämnden och förvaltningen förstår vilket ansvar som åläggs den som upphandlande myndighet och vidare att upphandlingsbyråns expertiskompetens behöver komma nämnderna och förvaltningarna till större gagn i förslaget.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Sammanblandning av ansvarsfördelning mellan enskild nämnd och KS samt ansvarsfördelning mellan enskild förvaltning och SLK upphandlingsbyrå.
	I övrigt ser nämnden positivt på förslaget och ser fram emot en plan för kompetenshöjande insatser av såväl tjänstepersoner som politiker i inköps- och upphandlingsfrågor.	Positiv	Implementering	Beaktas i plan för implementering	Ingår i förslag till plan för implementering

BN	Nämnden anser att bakgrundsbeskrivning och nulägesanalys behöver kompletteras utifrån ett lärande och ansvarstagande perspektiv. Flera viktiga delar i förslaget är inte nya och analysen bör omfatta frågan om brister i ansvarstagandet. Exempelvis har det inom kommunen tagits fram åtgärdsförslag för upphandling med hänsyn till klimat och resursnyttjande inom projektet "Klimathänsyn i upphandling". Rekrytering av hållbarhetstrateger enligt åtgärdsförslag 1 har diskuterats inom upphandlingsbyrån men beskrivning av eventuellt genomförande och utvärdering saknas i analysen.	Neutral	Strategisk styrning	Beaktas i plan för implementering	Nu ingick det inte i uppdraget att analysera eller utvärdera genomförandet av enskilda projekt. Den intressanta frågan att ställa sig är ju varför de åtgärdsförslag som upparbetades inom projektet ej bedömts eller prioriterats på politisk nivå? Avsaknad av arena och processer för strategisk inköpsverksamhet kan vara en del av svaret....
	Rubriken syfte: I förslaget anges att syftet med policyn är att tydliggöra förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Nämnden anser att en policy inte bör innehålla organiserande styrning och att detta inte är i linje med kommunens "Riktlinje för styrande dokument" beslutad av kommunstyrelsen 2024-01-16 §9.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas (bedömning om revidering ska genomföras)	Korrekt analys: Avsaknad av nivå för organisatorisk styrning m högre detaljeringsgrad (under reglemente) är en lucka i nuvarande styrmodell. En komplettering av nuvarande styrmodell ligger dock ej inom uppdraget att ta fram förslag till reviderad policy/riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet.
	Rubriken principer och förhållningssätt Nämnden anser att sista punkten bör utgå eftersom den som inriktningsmål är omhändertagen inom program social hållbarhet. Policyns bidrag till uppfyllelse av inriktningsmålen finns i tredje punkten. Under denna rubrik med underrubriker finns en målkonflikt då det samtidigt anges att upphandling och inköp är ett strategiskt verktyg för att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylls. Vidare sägs att; Av kommunfullmäktige fastställd prioriteringsordning ska prägla utformning av kommunens inköpsverksamhet samt enskilda upphandlingarnas utformning och innehåll. Nämnden anser att det finns en risk att prioriteringsordningen tillsammans med förslaget till policy hämmar en effektiv och kreativ upphandlings- och inköpsverksamhet utifrån en helhetssyn på samhällsutmaningarna. Nämnden anser att en policy och/eller riktlinjer bör innehålla strategiska förhållningssätt som förutom effektivitet tydliggör övergripande förhållningssätt till innovation, miljö, etik och sociala hänsyn.	Neutral	Strategisk styrning	Beaktas i tjänsteskrivelse	KFs prioriteringsordning kan ej förbises eller rundas (dvs att inriktningsmål skulle överställas medel resp inriktningmål). Inom de gränser som prioriteringsordningen anger är inköp och upphandling strategiska verktyg för att verkställa grunduppdrag och verka för inriktningsmål)
	Rubriken ansvarsfördelning i Riktlinjen Nämnden anser att det principiellt är mer ändamålsenligt med en centralt placerad funktion för de små nämnderna som bistår med insatser i de fåtal upphandlingar som förekommer hos vissa nämnder under ett år. Upprätthållande av kompetens/kvalitet är utmanande och kostsamt när volymerna är små. Ett principiellt ställningstagande i denna och motsvarande sakfrågor vore välloviigt.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - uppkommna missförstånd om detta behöver åtgärdas i samband med implementering (genom kommunikation, förankring, utbildning)
IFN	**Individ- och familjenämnden avstyrker förslaget i dessa nuvarande form** på grund av de konsekvenser nämnden ser på de enskilda nämnderna samt kommunens ekonomi och kompetensförsörjning som helhet i längden.	Negativ	Ej spec	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	Har IFN inhämtat synpunkter fr övriga nämnder? Yttrandet är ngt anmärkningsvärt, särskilt då huvuddelen av övriga nämnder ställer sig postiva till förslaget och de återstående är neutrala.
	Det förslag som ligger innehåller otydlighet kring upphandlingsenhetens framtida roll där den stöttande rollen skulle behöva definieras för att tydliggöra vad nämnder och verksamheter kan förvänta sig från upphandlingsenheten. Upphandlingsenhetens framtida roll och syfte är också svår att förstå om upphandlingsenhetens nuvarande resurstilldelning föreslås kvarstå när en stor del av arbetsuppgifter förflyttas.	negativ	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Sammanblandning av ansvarsfördelning mellan enskild nämnd och KS samt ansvarsfördelning mellan enskild förvaltning och SLK upphandlingsbyrå.
	Avsaknaden av föreslagna resurser till nämnderna för det ökade ansvaret ses också som en risk där nämnderna kommer behöva egen kompetens för att genomföra arbetsuppgifter som upphandlingsenheten i dagsläget gör.	Negativ	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - ambitionshöjning och förtydligande om respektive nämnds ansvar, för att avtalsuppföljning genomförs och att åtgärder vidtas behöver dock ske alldeles oavsett revidering av policy/riktlinje (maa av revisionskritik samt idag otillräcklig kontroll och avtalsuppföljning).
	Ökande kostnader för nämnder och kommunen som helhet. Nämnder kommer själv behöva anlita kompetens för att följa upp avtal vilket kommer leda till ett ökat antal personer som utför samma arbetsuppgifter som i dagsläget ligger på upphandlingsenheten. Individ och familjenämnden ser även att det inte föreslås några ökade resurser till nämnder med motsvarande minskning av resurser på upphandlingsbyrån vilket kommer leda till att resurser ämnade för grunduppdraget kommer behöva användas till avtalsuppföljning.	Negativ	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - ambitionshöjning och förtydligande om respektive nämnds ansvar, för att avtalsuppföljning genomförs och att åtgärder vidtas behöver dock ske alldeles oavsett revidering av policy/riktlinje (maa av revisionskritik samt idag otillräcklig kontroll och avtalsuppföljning).
	Minskad kompetens från Umeå kommun gällande avtalsuppföljning Decentraliseringen av avtalsuppföljningen ses kunna leda till sämre kompetens inom avtalsuppföljning från Umeå kommun genom att bredden och helhetsbilden kommer saknas hos personal som jobbar med avtalsuppföljning. På grund av den olika mängd belastning gällande avtalsuppföljning så kommer det även bli svårt att sysselsätta personalen ute på nämnder med uppföljning. Risken finns att det blir en sidouppgift där den primära kompetensen hos personal ligger inom andra områden med ett sämre uppföljningsarbete som resultat.	Negativ	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i tjänsteskrivelse	Förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - ambitionshöjning och förtydligande om respektive nämnds ansvar, för att avtalsuppföljning genomförs och att åtgärder vidtas behöver dock ske alldeles oavsett revidering av policy/riktlinje (maa av revisionskritik samt idag otillräcklig kontroll och avtalsuppföljning).
	Negativ påverkan på kompetensförsörjning Genom att sprida ut avtalsuppföljning kommer medarbetare som jobbar med avtalsuppföljning få färre kollegor samt kommunen kommer konkurrera internt med andra nämnder samt den centrala upphandlingsenheten när det kommer till medarbetare med avtalskompetens.	Negativ	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i tjänsteskrivelse	Sammanblandning av ansvarsfördelning mellan enskild nämnd och KS samt ansvarsfördelning mellan enskild förvaltning och SLK upphandlingsbyrå.

	Avsaknad av samordning vid inköp och upphandling Den förändrade policyn riskerar att minska samordning kring inköp och upphandling där varor och tjänster som skulle kunna nyttjas inom flera verksamheter ej samordnas av en enhet med ett överblicksperspektiv. Detta riskerar att bidra till ökade kostnader och dubbelarbete gällande inköp.	Negativ	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i tjänsteskrivelse	Återigen… förslaget är att upphandlingsbyrån kvarstår i nuvarande form - detta innebär dock inte att nämnd kan avsäga sig ansvaret för eller att enskild förvaltning 'slipper' bidra med kompetens/sakkunskap i upphandlings/inköpsfrågor.
FN	**Fritidsnämnden anser att förslagen till riktlinje respektive policy för upphandlings- och inköpsverksamhet är bra.**	Positiv	Ej spec	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Att varje nämnd blir upphandlande myndighet gör upphandlingsprocessen tydligare och mer logisk då inköpet ofta belastar nämndens budget.	Positiv	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Att varje nämnd är ansvarig kan i vissa fall vara utmanande då vissa inköp är samordnade för hela eller delar av kommunens nämnder och då kan inte en enskild nämnd ta beslut. För att minimera riskerna att få problem med avtalsteckning kan det finnas behov av att någon har delegation på att underteckna ett avtal för kommunen och dess nämnder.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Ansvar för samordnade upphandlingar ligger kvar hos KS om ansvaret ej fördelats till enskild nämnd
	Som en mindre nämnd har fritidsnämnden behov av att kunna vara kravställare utifrån nämndens specifika behov i en större upphandling som en annan nämnd gör. Exempelvis ramavtal för elentreprenadtjänster då kravet att ha kunskap och behörighet att klättra i stolpe inte togs med i förra upphandlingen. Fritidsnämnden har trästolpar på eliusspår och fick då köpa utanför avtalet.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Säkra att mindre aktörers inspel ges utryck i större samordnade upphandlingar/upphandlingar som genomförs av annan nämnd.
	Om verksamheten behöver ta ett större ansvar för avtalsuppföljning kan det behövas nya resurser och kompetenser.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Helt korrekt, ambitionshöjning avseende avtalsuppföljning behöver dock ske alldeles oavsett revidering av policy/riktlinje (maa av revisionskritik, otillräcklig kontroll och avtalsuppföljning).
ÄN	**Äldrenämnden bedömer att det är en nödvändig och positiv förflyttning i tydliggörande av roller och ansvar i förslaget för nämnderna och tillhörande förvaltningar**. Det är rimligt att facknämnder har ett tydligt ansvar för de upphandlingar och avtal som enbart berör facknämndens verksamhet.	Positiv	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Det är fortsatt viktigt att kommunens gemensamma inköpsprocess ligger under kommunstyrelsen ansvar. Inte minst gäller det för att underlätta kommunens åtagande vid samhällsstörningar och höjd beredskap samt avseende att motverka välfärdskriminalitet och korruption. Likaså är det en fördel att upphandlingar som omfattar flera nämnder samordnas från kommunstyrelsen genom Upphandlingsbyrån även framgent.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	
	Förslaget bedöms innebära en ambitionshöjning i kommunens arbete. Nämnden vill därför göra några medskick: Utifrån förslaget är det svårt att komma till någon annan slutsats än att nämndens egen organisation kring avtal behöver förstärkas med tillskjutande resurser, både avseende vård – och omsorgstjänster där hemtjänst är den stora delen samt kring andra avtal. Redan idag avsätts en hel del tid för upphandling och uppföljning. Det blir nödvändigt att göra en ordentlig analys och process tillsammans med Upphandlingsbyrån och andra roller som deltar i avtalsarbetet så att kommunen nyttjar olika specialkompetenser och roller på klokaste sätt. Till exempel då det gäller riskanalyser av leverantörer, kontrollera leverantörers seriositet eller kontinuerlig inhämtning av uppgifter från till exempel Skatteverket, något som bättre samordnas centralt då leverantören kan vara verksam under flera nämnder.	Neutral	Ansvarsfördelning - tjänsteorg	Beaktas i plan för implementering	Helt korrekt, ambitionshöjning avseende avtalsuppföljning behöver dock ske alldeles oavsett revidering av policy/riktlinje (maa av revisionskritik, otillräcklig kontroll och avtalsuppföljning).
	Någon form av kommunövergripande kontroll behöver framgent definieras utöver att det nu ligger under nämndernas ansvar.	Neutral	Ansvarsfördelning politisk nivå	Beaktas ej (medför ej revidering av förslag till policy/riktlinje)	Ingår i förslag till riktlinje (KS ansvar för kontroll)

UMEÅ KOMMUN

Beslutsunderlag samråd KSnau 2025-08-05

Vägval för implementering av ny policy/riktlinje

Förslag till ny policy och ny riktlinje för Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet innefattar två större förändringar.

Förändring 1 – Förmåga till strategiskt arbete med upphandling och inköp
Den ena förändringen syftar till att förbättra det strategiska arbetet med kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Detta föreslås ske genom att kommunstyrelsen ska skapa framförhållning och tydlighet i prioriteringar som därefter kan omsättas i de enskilda upphandlingar som genomförs av kommunens nämnder. Kommunstyrelsen ska upprätta en inköpsplan som ger överblick och förutsägbarhet, inköpsplanen omsätts därefter i de enskilda upphandlingar som genomförs av kommunens nämnder. Kommunstyrelsen följer därefter upp utfall och resultat på aggregerad nivå och säkrar att det finns ett systematiskt arbete för att motverka välfärdskriminalitet och öka kommunens förmåga inom beredskapsområdet.

Förändring 2 – Ökad förmåga till taktiskt arbete med upphandling och inköp
Den andra förändringen syftar till att tydliggöra nämndernas ansvar för att besluta om och följa upp enskilda upphandlingar. Idag fattar KSnau huvuddelen av alla beslut som relaterar till enskilda upphandlingar. Enligt förslaget ska en väsentlig del av dessa beslut framgent hanteras av kommunens nämnder. För att möjliggöra en sådan förändring behöver det genomföras kompetensutveckling i kommunens nämnder.

I samband med arbetet att upparbeta plan för implementering har ett vägval utkristalliserats. Det finns nämligen två alternativa vägar att genomföra ovanstående förändringar:

Alternativ 1 - Parallell implementering av strategisk förmåga (KS/SLK) och taktisk förmåga (nämnd/förvaltning). Arbetet med båda dessa områden inleds direkt om kommunfullmäktige fastställer förslag till ny policy och ny riktlinje och beräknas vara fullt ut implementerat vid utgången av 2027.

Fördelar med alternativ 1: Arbetet med att höja såväl strategisk som taktisk förmåga kommer igång direkt efter kommunfullmäktige fastställt policy och riktlinje för inköp/upphandling.

Nackdelar med alternativ 1: Risk för att KS är uppbundna i arbete inför valet 26 och ej kan prioritera arbetet med implementering av strategisk förmåga.

Alternativ 1 kräver två team inom tjänsteorganisationen som jobbar parallelt – ett team som arbetar med att höja strategisk förmåga (KS/SLK) och ett som jobbar med att bygga kompetens/förmåga i nämnd/förvaltning. Viss risk för att nyckelpersoner (ledning, kvalitetsutvecklare och controllers) behövs i båda teamen.

Alternativ 2 - Sekventiell implementering. Uppbyggnad av taktisk förmåga(nämnd/förvaltning) sker först, sen påbörjas implementering av strategisk förmåga (SLK/KS). Arbete med att bygga kompetens i nämnder/förvaltningar inleds direkt om kommunfullmäktige fastställer förslag till ny policy och ny riktlinje och beräknas vara fullt ut implementerat vid utgången av 2026.

Arbetet med att bygga upp den strategiska förmågan (KS/SLK) förbereds under återstoden av 2025 och 2026 på tjänstepersonsnivå. Arbetet i KS och KSnau inleds efter valet -26 och pågår under 2027 och avslutas under 2028.

Fördelar med alternativ 2: Mindre risk för krock med valarbete på politisk nivå….
Färre resurser fr tjänsteorganisationen binds upp i implementeringsarbete samt att nyckelpersoner (ledning, kvalitetsutvecklare och controllers) kan delta i arbetet med att höja taktisk förmåga i nämnd/förvaltning och sen gå vidare till att arbeta med att förbättra det strategiska arbetet.

Nackdelar med alternativ 2: Tar längre tid - Implementering av nytt arbetsätt i KS (strategisk förmåga) förbereds under 2025-2026 men påbörjas först efter valet (sept -26).

Upphandlingsbyråns stöd till nämnder/förvaltningar vid genomförande och uppföljning av enskilda upphandlingar påverkas ej av vägvalet (eg upphandlingsbyråns funktion som stöd vid genomförande och uppföljning av enskilda upphandlingar förändras ej jämfört med idag).

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-07-30

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diarienr: KS-2025/00181

Ekonomisk rapport januari-maj 2025

Förslag till beslut

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar

att till protokollet notera att utskottet tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning

Ekonomidirektör redovisar ekonomisk uppföljning avseende perioden januari-maj 2025. Uppföljningen avser kommunen i stort, dess nämnder och kommunstyrelsen och är en del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Förnamn, Efternamn	Lena Gustafsson
Befattning	ekonomidirektör