

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-05-19

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Martin Borgeke samt justitierådet Marie Jönsson

Skyldighet att betala för tandvård – nya regler för vissa utlänningar

Enligt en lagrådsremiss den 30 april 2026 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.,
2. lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Sofia Aslamatzidou, biträdd av departementssekreteraren Hampus Lindqvist.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås att sökande av internationellt skydd, utlänningar som hålls i förvar i Migrationsverkets lokaler och utlänningar som har meddelats inhibition av verkställighet ska betala skälig ersättning till Migrationsverket för sådan tandvård som inte kan anstå om de har fyllt 18 år och har inkomst eller egna tillgångar.

En annan del av förslagen är att utlänningar som har fyllt 18 år och vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning och vars vistelse i Sverige inte är avsedd att vara tillfällig, inklusive personer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, inte längre ska få subventionerad tandvård.

Utlänningarna ska i stället – om de har behov av det – få rätt till ekonomiskt bistånd av socialnämnden för tandvård som inte kan anstå.

För närvarande betalar utlänningar i båda dessa kategorier ett schablonbelopp på 50 kr för tandvård av det aktuella slaget.

Med tandvård som inte kan anstå avses något mera än s.k. omedelbar (akut) vård. Begreppet vård som inte kan anstå innefattar, förutom vård som är akut, vård och behandling i situationer då även en måttlig fördröjning av en vårdinsats bedöms kunna medföra allvarliga följder för patienten. Det rör sig således om fall där vård i ett tidigt skede kan motverka att ett mera allvarligt tillstånd utvecklas och därmed behov av en mer omfattande behandling uppkommer.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 januari 2027.

Förslagen grundar sig på betänkandet Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. Vid remissbehandlingen mötte utredningsförslaget en hel del kritik. Bl.a. avrådde Migrationsverket

starkt från ett genomförande av förslaget. Enligt verket, som sammanfattade sin kritik i elva olika punkter, är de föreslagna lag- och förordningsbestämmelserna problematiska och otillräckliga i sin utformning. Andra invändningar i verkets remissvar är att det kommer att bli svårt att bedöma vad som är en skälig ersättning, att det kommer att bli besvärligt att driva in de fordringar som det föreslagna systemet kommer att alstra samt att konsekvenserna av föreslagna regleringar inte förefaller tillräckligt genomlysta.

Under framtagandet av lagrådsremissen har Migrationsverket härutöver, med hänvisning till att förslagen kräver en omfattande IT-utveckling, framfört att datum för ikraftträdandet bör skjutas fram, förslagsvis till den 1 april 2027. Denna synpunkt från Migrationsverket har inte redovisats i remissen, vilket borde ha skett. Synpunkten borde förstås även ha bemötts i remissens allmänmotivering. Lagrådet förutsätter att den kommande propositionen kommer att innehålla en redovisning av Migrationsverkets yttrande och regeringens bemötande av verkets förslag i denna fråga.

Skälet för att utlänningar i de angivna kategorierna ska betala mer för sin tandvård än för närvarande är att det ska skapas en ökad rättvisa i avgiftssystemet för tandvård. Samtidigt framhåller regeringen att ett genomförande av förslagen inledningsvis, trots att de innebär en ökad egenfinansiering av tandvårdskostnader, kan medföra något ökade statliga kostnader. På längre sikt är det dock regeringens bedömning att förslagen troligtvis kommer att leda till en besparing.

Den allmänna inriktningen av förslagen är något som det inte är Lagrådets uppgift att lägga några synpunkter på. Lagrådet anser dock att det kan ifrågasättas om det finns särskilt goda förutsättningar för att syftet med lagändringarna – att högre rättvisa ska uppnås – verkligen ska uppfyllas. Som Migrationsverket anför

torde det både bli svårt för verket att bedöma vad som är en skälig ersättning och att, i de fall det beslutas om ersättningskyldighet, driva in beloppen. Som framgår av remisstexten är detta för övrigt något som regeringen är medveten om.

Lagrådet invänder alltså inte mot den grundläggande tanken bakom förslagen i remissen. Lagrådet anser emellertid att det på några punkter finns skäl att formulera lagtexten på ett tydligare vis. Lagrådet ifrågasätter också om det inte finns anledning att med hänsyn till det av Migrationsverket framförda önskemålet senarelägga ikraftträdandet något. Det skulle ju med verkets förslag röra sig om endast tre månader.

Förslaget till lag om ändring i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m. fl.

Lagrådet noterar att beteckningen asylsökande framöver kommer att ersättas med beteckningen "sökande av internationellt skydd". Lagens namn bör alltså ändras, åtminstone på sikt.

6 a §

Paragrafen, som är ny, består av tre stycken.

I det första stycket anges att en utlänning som avses i 4 § första stycket 1, 3 eller 5 ska betala skälig ersättning till Migrationsverket för tandvård som inte kan anstå, om utlänningen har fyllt 18 år och har inkomst eller egna tillgångar. De olika kategorier utlänningar som avses är därmed sådana som (1) har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, som (2) hålls i förvar enligt 10 kap. utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest och som (3) har meddelats beslut om inhibition av verkställighet enligt 12 kap. 16 e § första stycket eller 17 a § första stycket utlänningslagen.

I remissen framhålls att enbart skälig ersättning kan komma i fråga. Det sägs att storleken på ersättningen kan bestämmas bl.a. med hänsyn till vad som kan anses skäligt i förhållande till kostnaden för tandvårdsbehandlingen och utifrån den enskildes totala inkomst per månad. Ersättning bör dock inte tas ut när utlänningens behållning efter det att ersättningen vore betald skulle understiga riksnormen för försörjningsstöd.

Något som inte tydligt anges i den föreslagna lagtexten är att systemet bygger på att det är Migrationsverket som ska fatta beslut i varje enskilt fall om vad som är en skälig ersättning.

Förslagen i remissen får uppfattas så att det inte ska göras någon bedömning av huruvida den uppkomna kostnaden för den aktuella tandvården är skälig som sådan, utan skälighetsbedömningen ska ha den debiterade kostnaden som utgångspunkt och ta sikte enbart vilken andel av beloppet som det är skäligt att utlänningen står för. Som framgått ska bedömningen i ett enskilt fall kunna utmynna i att utlänningen har så svag ekonomi att han eller hon saknar ekonomiska förutsättningar att kunna betala något alls för vården, och därför ska slippa ersätta Migrationsverket för kostnaden.

Med dessa ingångsvärden föreslår Lagrådet att första stycket får denna lydelse:

En utlänning som avses i 4 § första stycket 1, 3 eller 5 ska, i den mån som det är skäligt, betala ersättning till Migrationsverket för kostnad som har uppkommit för sådan tandvård som inte har kunnat anstå, om utlänningen har fyllt 18 år och har inkomst eller egna tillgångar.

I författningskommentaren uppehåller sig regeringen något kring vad som ska utgöra en skälig ersättning. Lagrådet anser att denna del av kommentaren behöver byggas ut. Bl.a. bör det anges även hur utlänningens ekonomiska tillgångar, t.ex. ett sparat kapital eller värdefulla smycken, är avsedda att påverka skälighetsbedömningen.

Det bör också bekräftas att någon prövning av skäligheten av den debiterade kostnaden för behandlingen inte ska göras av Migrationsverket.

I andra stycket av paragrafen föreskrivs att vissa bestämmelser i mottagandelagen (2026:000) gäller vid handläggning av ärenden enligt första stycket. Med tanke på innehållet i första stycket framstår det som något oegentligt att tala om "ärenden enligt första stycket". Det bör också här i klartext anges att det är Migrationsverket som ska fatta de aktuella besluten.

Lagrådet föreslår följande inledning av andra stycket.

Beslut om ersättning enligt första stycket fattas av Migrationsverket. Vid verkets handläggning gäller följande bestämmelser ...

I *tredje stycket* finns en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, meddela föreskrifter om grunderna för beräkningen av ersättningen.

Av författningskommentaren framgår att stycket upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om grunderna för beräkningen av sådan ersättning som avses i första stycket. Vid föredragningen har upplysts om att det kan vara fråga om både verkställighetsföreskrifter och föreskrifter inom regeringens restkompetens.

I 8 kap. 7 § regeringsformen regleras regeringens möjligheter att utan delegering meddela föreskrifter. Det är föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Det finns emellertid inget som hindrar att riksdagen lagstiftar inom det som hör till regeringens normgivningsområde (8 kap. 8 § regeringsformen).

När det i lagen förs in en upplysningsbestämmelse inom området för regeringens restkompetens finns det skäl att skilja mellan två situationer. Den ena är när bestämmelsen utgör en ren upplysning om att ytterligare föreskrifter kan meddelas av regeringen eller dess myndigheter direkt på grund av restkompetensen. Den andra är när riksdagen har lagstiftat inom området för regeringens restkompetens. I det sistnämnda fallet måste det klargöras om riksdagen har avsett att uttömmande reglera en fråga eller om avsikten är att det ska finnas ett kvarstående utrymme av regeringens restkompetens.

Det ska tilläggas att en upplysningsbestämmelse i det sistnämnda fallet är nödvändig för att regeringen ska kunna använda sin restkompetens i någon utsträckning (jfr HFD 2023 ref. 2). Det bör därför tydliggöras i vad mån överväganden av det slaget ligger bakom den föreslagna bestämmelsen.

6 b §

Enligt paragrafen ska en region lämna de uppgifter till Migrationsverket som behövs för bedömningen av skyldigheten att betala ersättning för tandvård enligt 6 a §.

Lagrådet anser att paragrafen hellre kunde ges denna utformning:

En region ska lämna uppgifter till Migrationsverket som verket behöver för bedömningen av en utlännings ersättningsskyldighet enligt 6 a §.

Författningskommentaren bör kompletteras med uppgift om att paragrafen bryter den sekretess som annars kan gälla för de aktuella uppgifterna. Dessutom bör det förklaras vilken region som avses i olika situationer samt närmare beskrivas hur det är tänkt att gå till när det inte är regionen själv som har utfört vården, utan en privat vårdgivare.

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen

10 kap. 2 § och 12 kap. 2 a §

10 kap. 2 § innehåller bestämmelser som avses reglera förhållandet mellan socialtjänstlagen, mottagandelagen (2026:000) och lagen (2026:000) om bistånd till vissa utlänningar vid inhibition av verkställigheten. I paragrafen anges att de som omfattas av dessa lagar inte har rätt till bistånd enligt 12 kap. 1 §. Paragrafen innehåller således en generell begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd till den som omfattas av de två i lagtexten angivna lagarna från 2026. Men samtidigt föreslås nu ett undantag från denna begränsning. Undantaget består av en hänvisning till en annan paragrafs andra stycke och har följande lydelse. (Lagrådets understrykning)

Den som omfattas av mottagandelagen (2006:000) eller lagen (2006:000) om bistånd till vissa utlänningar vid inhibition av verkställigheten har, med undantag för vad som anges i 12 kap. 2 a § andra stycket, inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 12 kap. 1 §.

Det som föreslås i remissen är vidare att den i lagtexten nämnda 12 kap. 2 a § ska tillföras andra stycke med följande lydelse.

Den som omfattas av 5 § lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd har dock rätt till ekonomiskt bistånd enligt 1 § för tandvård som inte kan anstå.

Lagrådet har ingen erinran mot den lydelsen.

Den begränsning som gäller enligt 10 kap. 2 § avses alltså inte gälla för sådant bistånd som ges för tandvård som inte kan anstå till den som omfattas av lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Den som ska tillämpa 10 kap. 2 § socialtjänstlagen behöver således gå till andra stycket i 12 kap. 2 a §. Detta andra stycke utgör ett undantag från begränsningen i paragrafens första stycke av rätten till

ekonomiskt bistånd med stöd av 12 kap. 1 § för den som inte vistas lagligen i Sverige utöver vad som behövs i akuta situationer. Första stycket är på grund av den generella begränsningen i 10 kap. 2 § inte tillämpligt på den som omfattas av mottagandelagen eller av lagen om bistånd till vissa utlänningar vid inhibition av verkställigheten.

Den föreslagna rätten till ekonomiskt bistånd för tandvård som inte kan anstå ska gälla endast personkretsen i 5 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Under lagrådsföredragningen är det upplyst att rätten till bistånd för sådan tandvård således inte gäller samtliga utlänningar som omfattas av mottagandelagen eller lagen om bistånd till vissa utlänningar vid inhibition av verkställigheten.

Det nu sagda innebär alltså att först måste ställning tas till vad slags tandvård utlänningen behöver. Visar det sig vid den bedömningen att det är fråga om tandvård som inte kan anstå innebär förslaget att vederbörande har rätt till bistånd om förutsättningarna i 12 kap. 2 a § andra stycket är uppfyllda. För att komma fram till om de förutsättningarna är uppfyllda behöver bestämmelser som är fördelade mellan åtminstone tre lagar och som i ett fall dessutom innebär ett undantag från ett undantag beaktas.

Det är Lagrådets uppfattning att detta är en lagstiftningsteknik som försvårar tillämpningen och därför måste anses olämplig.

En möjlighet att göra saken någorlunda tydlig i lagtexten skulle kunna vara att förslaget till lydelse av 10 kap. 2 § tillförs en uttrycklig hänvisning till de förutsättningar som anges 12 kap. 2 a § andra stycket enligt följande.

Den som omfattas av mottagandelagen (2026:000) eller lagen (2026:000) om bistånd till vissa utlänningar vid inhibition av verkställigheten har, med undantag för om förutsättningarna som anges i 12 kap. 2 a § andra stycket är uppfyllda, inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 12 kap. 1 §.

Därtill bör författningskommentaren tillföras en förklaring av vilka dessa förutsättningar är, nämligen att ekonomiskt bistånd för tandvård som inte kan anstå kan ges till den som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Oavsett om regeringen anser att Lagrådets förslag är en framkomlig väg eller inte anser Lagrådet att den kommande propositionen bör tillföras ett förklarande avsnitt i enlighet med vad som nu anförts.